UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

PEDRO ERNESTO VICENTE DE CASTRO

Representação Política e Accountability Eleitoral: genealogia e crítica

São Paulo

2018

PEDRO ERNESTO VICENTE DE CASTRO

Representação Política e Accountability Eleitoral: genealogia e crítica

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Álvaro de Vita

São Paulo

2018

CASTRO, Pedro Ernesto Vicente de. **Representação Política e Accountability Eleitoral**: genealogia e crítica. Dissertação (Mestrado) apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

Prof. Dr. _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

Prof. Dr. _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

Prof. Dr. _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

Agradecimentos

Os últimos dois anos foram um período cheio de dificuldades e obstáculos, que, apesar do custo emocional que impuseram, ofereceram oportunidades de amadurecimento e crescimento pessoal. Espero tê-las aproveitado devidamente. Algumas pessoas foram importantes durante esse período, seja porque ofereceram o apoio emocional indispensável para que eu conseguisse atravessá-lo, o auxílio e a interlocução intelectuais para que me desenvolvesse academicamente, ou sua agradável companhia nos reconfortantes momentos de desconcentração.

Gostaria de agradecer aos amigos que fiz no Departamento de Ciência Política, que me ajudaram a me adaptar a um contexto novo e desconhecido e estiveram comigo em momentos de alegria. À Mariana, cuja própria experiência confere uma compreensão única da minha insegurança em iniciar uma carreira acadêmica a essa altura da vida e que mais de uma vez teve a paciência de ouvir minhas lamúrias a respeito disso, sem perder a atitude doce e acolhedora. Ao Thiago, sempre bem-humorado e esbanjando charme e simpatia, cuja presença é uma lufada de ar fresco em dias de tempo carregado. À Juliana, que finalmente passou a me cumprimentar no corredor, e à sempre doce e solícita Joyce.

À Raíssa, que foi excepcionalmente amigável e receptiva durante meu primeiro ano no DCP. (Posso contar nos dedos o número de amigos que tenho em São Paulo que já me receberam em suas casas.) Ao Lucas Petroni, que sempre se mostrou aberto e disposto à interlocução intelectual. Ao Sérgio, cujo interesse ativo pelos projetos, ideias e opiniões dos colegas é inspirador e estimulante. Ao Marcos, cujo humor rabugento é sempre divertido, à (ex-)companheira de signo, Marina, e à Gabriela, ao Cássio, ao Maurício, ao Bruno e ao Lucas Gelape pela amizade.

Ao Jefferson, teimoso como uma mula, mas que, por trás da fachada de insensível às angústias alheias que tenta às vezes erguer, é uma grande pessoa e um bom amigo. (Espero que a intenção humorística da última frase tenha ficado clara.) Ao Mateus, amigo com que espero poder contar pelo restante da minha vida.

À Lilian, a primeira pessoa que eu conheci no DCP, antes mesmo de termos iniciado o mestrado, e a amiga mais próxima que lá tenho. Sua amizade é preciosa para mim. Sua trajetória é inspiradora e os obstáculos e dificuldades que enfrentou me forçam a tomar consciência de toda sorte que tive na vida até agora e da responsabilidade que tenho de converter o que recebi gratuitamente em algo de valioso.

Gostaria também de agradecer à minha família, que, ainda que não compreendesse totalmente meus objetivos e a magnitude dos desafios que enfrentei, entendeu que eu não poderia estar tão presente quanto gostaria e me ocupar tão intensamente quanto deveria dos assuntos familiares. Gostaria de agradecer em particular à minha mãe, que sempre acreditou em mim e me estimulou, ainda que à sua maneira.

Esse trabalho é fruto de uma busca pessoal por uma maneira de se estudar política que fizesse sentido para mim. Algumas pessoas foram particularmente importantes nessa jornada. O Glauco se mostrou excepcionalmente receptivo e solícito, me convidando para o grupo de estudos que coordena e encontrando tempo para ouvir minhas ideias e ler meus textos. A Eunice salvou minha vida na reta final do mestrado, se dispondo a me ajudar em uma situação complicada e confiando que eu seria capaz de entregar o que prometi. O Álvaro foi compreensivo com minhas escolhas.

Essa jornada teria sido certamente muito mais difícil, em termos emocionais e intelectuais, sem a companhia da Grazielle. O apoio emocional que me proporcionou foi imprescindível para que eu conseguisse atravessar os momentos mais sombrios e desanimadores da realização desse trabalho. Além disso, seu auxílio e interlocução intelectuais tornaram o desenvolvimento acadêmico que tive (ou acredito que tive) nesse último ano menos custoso e mais produtivo. Mas nem só de obstáculos e dificuldades esse período foi feito e sua doçura e seu entusiasmo tornaram os momentos de descontração e comemoração muito mais alegres.

RESUMO

CASTRO, Pedro Ernesto Vicente de. **Representação Política e Accountability Eleitoral**: genealogia e crítica. 2018. 168 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

Essa dissertação tem dois objetivos. O primeiro é fazer uma genealogia da mais popular concepção de representação na ciência política: a do accountability eleitoral. A teoria do accountability eleitoral é um produto da reflexão teórica e normativa da ciência política de meados do século XX em diante, especialmente de duas literaturas. Uma é a de congruência ou responsividade, que adota a congruência entre as preferências por políticas ou a ideologia do representante e aquelas do representado como ideal normativo. A outra é a do voto retrospectivo, que encontra sua versão mais sofisticada nos modelos de agência política. Para essa literatura, normativamente atraente é a seleção de representantes competentes, que entreguem bons resultados. Ambas especificam a relação entre eleições e representação: por meio das eleições, o representado consegue fazer o representante lhe entregar o que ele quer. A primeira parte do trabalho reconstrói a trajetória dessas duas literaturas, ressaltando seus impasses. O principal desses impasses envolve a bem documentada desinformação do eleitor: como eleitores desinformados podem controlar seus representantes? O segundo objetivo é avaliar a teoria do accountability eleitoral à luz das evidências empíricas pertinentes. Para tanto, o trabalho investiga as evidências sobre o problema da desinformação do eleitor, e de sua competência em geral. O saldo das evidências recomenda ceticismo a respeito do accountability eleitoral. Diante disso, o que podemos então esperar da representação política? O trabalho sugere que um caminho é inverter a perspectiva do accountability eleitoral e enxergar a representação política como uma relação em que o representante é quem mobiliza, de cima para baixo, o representado. O apoio político do representado é um recurso que o representante tenta angariar para perseguir seus próprios objetivos políticos. Esse pode ser um caminho para reconciliar a teoria da representação com o fenômeno da liderança política.

Palavras-chave: Representação política. Accountability eleitoral. Agência política. Teoria democrática. Liderança política.

ABSTRACT

CASTRO, Pedro Ernesto Vicente de. **Political Representation and Electoral Accountability**: genealogy and critique. 2018. 168 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

This thesis has two goals. The first one is to put together a genealogy of the most popular conception of representation in political science: that of electoral accountability. The theory of electoral accountability is a product of theoretical and normative reflection of political science from mid-20th century on, and especially of two different literatures. One is the literature on policy congruence or policy responsiveness, which takes congruence between the representative's and the constituents' policy preferences or ideology as a normative ideal. The other one is the retrospective voting literature, which finds its most sophisticated version in political agency models. For this literature, what is normatively appealing is the selection of competent representatives, who are able to deliver good results. Both literatures specify the connection between elections and representation: through elections, constituents can get representatives to deliver what they want. The first part of this work retells these literatures trajectories, point out their impasses. The main one regards voter's well documented lack of information: how can uninformed voters control their representatives? This work's second aim is to assess the theory of electoral accountability in light of the pertinent empirical evidence. In order to do so, the work investigates the evidence on the problem of voter's lack of information and voter competence in general. The balance of the evidence suggests skepticism towards electoral accountability. Given this, what can we expect from political representation? The thesis suggests that a possible path is to reverse the point of view of electoral accountability and see political representation as a top-down relationship in which representatives mobilize constituents. Constituent's political support is a resource that representatives try to gather in order to pursue their own political objectives. This can be a way to reconcile the theory of representation with the phenomenon of political leadership.

Keywords: Political representation. Electoral accountability. Political agency. Democratic theory. Political leadership.

Lista de Tabelas

Tabela 1. Tipos de representação	148
--	-----

Lista de Figuras

Figura 1. O modelo de Miller e Stokes estendido	150
Figura 2. Um modelo de cima para baixo da representação política.....	151

Sumário

Introdução	11
Teoria política e instituições reais	14
Plano do trabalho	20
1. Responsividade e congruência	22
1.1. A análise original de Miller e Stokes	22
1.2. A influência do modelo	24
1.3. As primeiras críticas	30
1.4. Do distrito à nação	35
1.5. Instituições importam	42
1.6. Conclusão	46
2. Voto retrospectivo e agência política	47
2.1. Os antecedentes teóricos	47
2.2. O ímpeto inicial	50
2.3. Eleitores míopes, políticas míopes	55
2.4. De cadernetas a banqueiros	59
2.5. Instituições importam, de novo	67
2.6. Agência política	69
2.7. Conclusão	75
3. Heurísticas, agregação e o caráter das preferências políticas	79
3.1. Ignorância política e não atitudes	80
3.2. Heurísticas políticas e o milagre da agregação	82
3.3. Efeitos de informação, vieses e erros sistemáticos	94
3.4. Os efeitos de enquadramento	100
3.5. Conclusão	109
4. Accountability e liderança política	113
4.1. Vieses, miopia e cegueira	114

4.2.	O eleitor racional e o eleitor racionalizador.....	122
4.3.	Fazendo as pazes com a liderança política	129
4.4.	Líderes com princípios.....	139
4.5.	Conclusão.....	144
5.	Considerações finais.....	146
6.	Referências bibliográficas	157

Introdução

A certa altura de sua influente obra sobre o caráter da opinião pública, Zaller (1992) conta uma anedota situada em algum período de febre revolucionária da França do século XIX. Conta a história que um revolucionário estava tomando tranquilamente um vinho em um café parisiense certa tarde quando uma multidão repentinamente passou pela rua em frente. “Meu deus!”, ele exclamou, “o povo está nas ruas. Eu sou seu líder, preciso segui-lo” Ele então se apressou por entre a multidão para tomar-lhe a dianteira. A depender da concepção da representação política mais popular entre cientistas políticos, a boa representação não tolera muito mais liderança do que a demonstrada pelo revolucionário da anedota. O líder político pode até exibir iniciativa e criatividade na sua maneira de entregar o que o povo quer. Mas, no fim das contas, é isso – o que o povo quer – que deve prevalecer. Essa é grosseiramente a ideia central da teoria do accountability eleitoral.

A teoria do accountability eleitoral não apenas defende que o povo deve receber o que quer dos governantes, como especifica o instrumento por meio do qual esse resultado pode ser produzido: eleições. O povo pode conseguir o que quer dos governantes por meio das eleições de duas formas. O povo pode escolher governantes que, ao seguirem suas próprias convicções e interesses, estarão entregando o que o ele quer ou pode induzir os governantes a entregarem o que ele quer, a despeito de suas próprias convicções e interesses, por meio da ameaça de não reeleição. Eleitores usam ou podem usar seus votos de maneira eficaz para fazer o governo entregar o que eles querem.

A noção de accountability eleitoral estabelece uma relação sistemática entre eleições e o caráter da política de governo. Não podemos depender da boa vontade daqueles em posições de poder para entregarem políticas que avancem o interesse da população em geral. Pode ser que governantes benevolentes cheguem ao poder, pode ser que não cheguem. E, de qualquer forma, a existência de governantes benevolentes não é uma característica específica da democracia. Pode muito bem haver “ditadores benevolentes”, como nos modelos que justificavam diversas formas de intervenção do Estado na economia, devidamente criticados pela tradição da escolha pública (cf. Besley, 2007; Brennan & Hamlin, 2000), mas seria tolo confiar na ascensão ao poder desse tipo de salvadores da pátria. “The connection between democracy and

representation cannot depend on luck: who the dictator happens to be” (Manin, Przeworski, & Stokes, 1999, p. 4).

Essa conexão entre o povo e o caráter da política de governo por meio das eleições é duplamente atraente. Por um lado, ela ressoa com os sentimentos democráticos de muitos teóricos políticos. Democracia, afinal, é uma forma de autogoverno popular. Se, por razões práticas, nas democracias contemporâneas o povo não pode governar a si mesmo diretamente, mas tem de fazê-lo por intermédio de seus representantes, então democracia significa que esses representantes têm de entregar, ao menos parte do tempo, o que o povo quer, e quanto mais o fizerem, melhor. Eles têm de ser “responsivos”. “[A] key characteristic of a democracy is the continuing responsiveness of the government to the preferences of its citizens, considered as political equals” (Dahl, 1971, p. 1).

Por outro lado, mas estreitamente relacionado, a teoria de accountability eleitoral oferece um argumento geral sobre o valor das democracias contemporâneas, sobre o que existe de valioso em geral nesse tipo de regime político. Se há uma característica comum a todos os regimes políticos geralmente chamados de democráticos no mundo contemporâneo é a existência de eleições regulares para o preenchimento dos principais cargos de governo. O que chamamos contemporaneamente de democracia é o resultado da superposição do sufrágio universal a uma forma de governo originalmente adotada e defendida em bases explicitamente antidemocráticas e elitistas, o governo representativo, cuja característica definidora é o fato de que o povo não governa diretamente, como nas democracias antigas, mas por intermédio de seus representantes eleitos (cf. Manin, 1997).

A despeito da expansão do sufrágio e de outras alterações institucionais, como a adoção de cortes constitucionais, essa característica dos governos representativos permaneceu intocada. A despeito de toda variação institucional, essa característica está presente em todos os regimes contemporaneamente chamados de democráticos. Se todos esses regimes possuem alguma virtude em comum, eleições são um bom ponto de partida para entendermos qual é. Sendo uma teoria a respeito do que é suposto que eleições produzam de valioso, o accountability eleitoral oferece um argumento geral sobre o valor das democracias contemporâneas: eleições entregam ao povo o que ele quer. Se há algo de distintamente valioso a respeito de toda e qualquer democracia, que a distingue e a torna *sempre* melhor do que ditaduras e governos totalitários, deve ser isso. Isso torna a teoria do accountability eleitoral atraente para comparativistas

políticos, interessados no que é específico a respeito do funcionamento da democracia, e teóricos normativos da democracia, interessados no que a torna melhor que as alternativas (um pressuposto raramente colocado em dúvida).

A teoria do accountability eleitoral, portanto, é tanto uma teoria normativa da democracia quanto um modelo analítico para se compreender o funcionamento das democracias realmente existentes. É uma teoria sobre como a democracia deveria funcionar, sobre o que eleições deveriam produzir de valioso. Mas é também um modelo que nos permite gerar hipóteses sobre a relação entre diferentes eventos políticos, como o voto e o conteúdo ou o resultado das políticas de governo, as quais são empiricamente testáveis. Esse modelo encontra sua versão mais sofisticada na literatura de agência política que é um dos principais frutos da influência do paradigma de ator racional na ciência política.

Este trabalho é sobre representação política, em geral, e sobre a teoria do accountability eleitoral, em específico. Ele tem dois objetivos. O primeiro é elaborar uma genealogia da teoria do accountability eleitoral. A genealogia é um gênero comum da teoria política da representação (e.g. Manin, 1997; Urbinati, 2006). Contudo, esses trabalhos se concentram na reconstrução dos debates políticos que cercaram a emergência do governo representativo, nos séculos XVIII e XIX. Embora Manin argumente persuasivamente que as principais instituições dessa forma de governo se mantiveram essencialmente inalteradas desde então, a reflexão teórica a respeito de seu funcionamento e propósito certamente se alterou. Em particular, a democratização do sufrágio foi acompanhada de um movimento paralelo na maneira de se conceber o governo representativo. Se esse regime foi inicialmente concebido de maneira diferente e explicitamente contrária à democracia, hoje representação e democracia são, as perenes controvérsias entre teóricos políticos à parte (cf. Manin, 1997; Pitkin, 2004; Plotke, 1997; Urbinati, 2006), sinônimos.

De maneira análoga, a ideia de que eleições regulares dotam o povo de algum controle sobre seus representantes não é nova. Como Manin esclarece, essa era a divergência entre os autores dos artigos federalistas e seus adversários, os antifederalistas, a respeito da proposta de constituição para o Estados Unidos. Enquanto os primeiros acreditavam que a sujeição a eleições regulares era o suficiente para manter os representantes afinados com os interesses da população em geral, os últimos acreditavam que, além disso, era necessário que os representantes fossem semelhantes aos representados, o que só seria possível em distritos eleitorais pequenos. Mas foi na

segunda metade do século XX que a intuição de Madison, Hamilton e Jay foi elevada ao lugar de característica central da democracia e desenvolvida com um nível de sofisticação sem precedentes. Essa é a trajetória que este trabalho visa a reconstruir.

Se esse primeiro objetivo é essencialmente descritivo, o segundo é avaliativo. O duplo caráter do accountability eleitoral, simultaneamente normativo e analítico, significa que as hipóteses que gera são sujeitas a testes empíricos. E muitas dessas hipóteses foram efetivamente sujeitas a sistemática verificação empírica. Essas evidências, por sua vez, deveriam informar nossas expectativas normativas a respeito da representação. Fazer esse diálogo entre as evidências empíricas e as expectativas normativas da teoria do accountability eleitoral e entender o que as primeiras significam para as últimas, e para a representação política em geral, é a segunda ambição deste trabalho.

Teoria política e instituições reais

O caráter duplo do accountability eleitoral, simultaneamente normativo e analítico, o torna um exemplo notável de uma teoria que respeita a tradição do pensamento político moderno de direcionar a reflexão normativa às instituições realmente existentes. Isso o diferencia de muito dos trabalhos teóricos contemporâneos sobre representação política. Muito da teoria contemporânea da representação política não está interessada no funcionamento de instituições realmente existentes. Diversos trabalhos pretendem fazer prescrições normativas sobre como representantes deveriam agir e como a relação entre representantes e representados deveria se dar, mas suas discussões partem da filosofia da linguagem e de autores clássicos do pensamento político moderno, sem se engajar com as evidências sobre o funcionamento das instituições políticas reais ou se preocupar com as limitações que elas sugerem ao seu potencial.

O estudo clássico de Pitkin (1967), por exemplo, é uma tentativa de extrair critérios normativos para se avaliar a atuação dos representantes de uma discussão dos sentidos da palavra “representação” cuja ambição é revelar a existência de um único conceito subjacente. Sua discussão é informada pelo uso ordinário da palavra em diferentes contextos, bem como o uso especificamente político feito por autores clássicos do pensamento político moderno. Pitkin não ignora as possíveis implicações normativas do funcionamento das instituições políticas reais, mas as suas próprias

prescrições são motivadas quase exclusivamente por suas discussões semântica e histórica. De fato, a autora considera formalistas concepções que tomam como centrais aspectos do funcionamento das instituições representativas e, por consequência, incapazes de fornecer critérios normativos para se avaliar a atuação do representante. Essas concepções são formalistas porque se concentram nos aspectos formais que dão origem (autorização) e potencialmente encerram (accountability) a relação entre representante e representado, mas não dizem nada de substantivo sobre o que o representante deveria fazer nesse meio tempo.

In a democracy, the voters pass judgment (or at least a fairly final one) on their representative by reelecting him or refusing to do so. But it does not follow that whatever will get him reelected is what he is obligated to do, or is equivalent to “true” representation. His reelection is not absolute proof that he is a good representative; it proves at most that the voters think so. (Pitkin, 1967, pp. 164–5)

Digo que as prescrições da própria Pitkin são “quase” exclusivamente motivadas por suas discussões semântica e histórica porque em seu último capítulo, sugestivamente intitulado “representação política”, ela traz as instituições, e as concepções formalistas da representação, de volta para a discussão. Nesse capítulo, a autora sugere que “talvez”, quando falamos de representação política, estejamos dizendo alguma coisa a respeito do funcionamento do arranjo institucional de governos representativos e dos padrões de comportamento que dele emergem e que talvez seja desses padrões emergentes, em vez de algum desígnio imposto exogenamente, que devamos abstrair os propósitos das instituições políticas. De qualquer forma, mal faz essa sugestão, Pitkin conclui a obra.

Urbinati (2006) se interessa ainda menos com o funcionamento das instituições reais. Sua obra se concentra quase exclusivamente na discussão de autores clássicos da teoria política moderna, a partir dos quais ela tenta extrair conclusões sobre controvérsias da teoria política contemporânea. Seu principal objetivo é oferecer uma resposta à tese de Manin de que o governo representativo não é uma democracia, no sentido de que não é uma forma de autogoverno popular, mas um governo de elites. Sua estratégia é mostrar que os autores que Manin resgata pertencem a uma determinada tradição de pensamento sobre o governo representativo, explicitamente elitista e hostil à democracia, mas que há outra tradição, historicamente vencida, que é democrática em

seu espírito. O expoente da tradição que Urbinati recupera é Condorcet e sua tentativa de institucionalizar a revolução, em vez de lhe pôr um fim em nome da estabilidade das instituições.

Não há, contudo, qualquer esforço de Urbinati no sentido de avaliar qual das duas tradições é mais consistente com o funcionamento efetivo das instituições representativas reais. É claro, a autora certamente rejeitaria imediatamente uma crítica desse tipo como fruto de uma confusão do leitor. Ela está fazendo teoria normativa, não descrevendo a realidade. Se a realidade está aquém do ideal normativo, pior para a realidade. Mas, ainda assim, não há qualquer esforço de Urbinati no sentido de avaliar se seu ideal normativo está dentro dos limites de uma visão realista do potencial das instituições representativas, dado o que sabemos sobre seu funcionamento na prática, ou de sugerir de que forma as instituições reais poderiam realisticamente se aproximar desse ideal, partindo do estado em que se encontram neste momento. A certa altura a autora acena para a importância dos partidos políticos e acusa a negligência da teoria política quanto ao seu papel para imediatamente ressaltar que não tentará remediá-la (Urbinati, 2006, p. 39).

Para dar um último exemplo, Saward (2010) propõe que enxerguemos a representação como uma relação dinâmica que gira ao redor de reivindicações de representação (*representative claims*). A ideia central é que um aspirante a representante reivindica simbolizar, falar ou agir em nome de um potencial representado. Ele faz isso, por sua vez, oferecendo representações desse potencial representado: um parlamentar, por exemplo, representa o eleitorado de seu distrito como “gente de bem trabalhadora”. Ele oferece essas representações a uma audiência, que pode ou não coincidir com o representado em potencial: uma ONG, por exemplo, pode reivindicar representar os interesses dos sem-teto perante o governo. Essas reivindicações são sujeitas a contestação e contrarrevindicações: no exemplo da ONG, militantes sem-teto podem contestar sua reivindicação e apresentar sua contrarrevindicação de que eles são quem realmente representam os sem-teto. Uma relação de representação se estabelece se a reivindicação for bem sucedida, isto é, se for aceita pela audiência a que é destinada. Mas essa relação é precária, sempre pode ser alterada por novas contestações e contrarrevindicações, e, por isso, dinâmica.

A proposta de Saward chama atenção para o papel que o representante desempenha como um fazedor de representações, de símbolos e, por consequência, para o aspecto estético da representação. Diferentemente de Pitkin e Urbinati, sua

preocupação não é normativa, mas descritiva. Ele critica a tendência da teoria política de tentar extrair imediatamente conclusões normativas de discussões conceituais e históricas sobre representação e argumenta que, ao invés disso, o campo deveria tentar entender melhor a realidade empírica. Mas Saward tem um fenômeno específico em mente quando fala em “realidade empírica”: ele está se referindo ao fenômeno de atores não estatais se apresentarem como representantes de grupos e interesses. Seu argumento é de que a teoria política da representação deveria integrar esse fenômeno e a tradicional representação eleitoral sob um mesmo modelo analítico abrangente.

De maneira consistente com essa ambição, sua discussão é completamente esvaziada de instituições. Contudo, o fato de que a noção de que vivemos sob um governo representativo, isto é, de que aqueles que nos governam devem de alguma maneira nos representar, é vista por muitos como o fundamento da legitimidade do exercício do poder político, do uso da coerção, sugere que é prudente manter a representação eleitoral como um objeto específico de estudo. Para aqueles interessados nesse objeto, embora as intuições de Saward possam ser úteis para se compreender a retórica de campanha de candidatos, por exemplo, parece razoável supor que o contexto institucional radicalmente diferente é crucial para distinguir a dinâmica da relação entre um parlamentar e seus eleitores daquela entre o cantor Bono e países africanos, para citar o mais recorrente exemplo do autor (Saward, 2010, pp. 61, 82, et passim).

Os exemplos de trabalhos teóricos desinteressados em instituições reais poderiam ser multiplicados: Young (2000) e sua tentativa de elaborar uma concepção normativa de representação a partir de uma discussão do conceito de *différance* de Derrida, Rehfeld e seu esboço de uma teoria geral da representação que, como Saward, busca abstrair totalmente as instituições, e por aí em diante. O ponto não é de que esses trabalhos sejam defeituosos ou inúteis, ou de que seus autores deveriam fazer algo diferente do que estão fazendo, embora todos ganhariam se aqueles com um viés mais normativo abordassem abertamente a viabilidade de suas prescrições. O ponto é de que, assim como há autores explorando as implicações da filosofia da linguagem e da história do pensamento político para a teoria política da representação, *alguém* deveria estar explorando aquelas da literatura empírica sobre representação. Como Shapiro (2002) argumenta, a divisão da teoria política em normativa e positiva, com filósofos declarando monopólio sobre a primeira e relegando a segunda para cientistas políticos, tem sido prejudicial para ambos os campos.

It has produced normative theory that is no longer informed, in the ways that the great theorists of the tradition took it for granted that political theory should be informed, by the state of empirical knowledge of politics. A result is that normative theorists spend too much time commenting on one another, as if they were themselves the appropriate objects of study. This separation has also fed the tendency for empirical political theory to become banal and method driven-detached from the great questions of the day and focused instead on what seems methodologically most tractable. Both types of theory have evolved close to the point where they are of scant interest to anyone other than their practitioners. This might bump up citation indexes and bamboozle tenure committees in the desired ways, but it scarcely does much for the advancement of knowledge about what is or ought to be the case in politics. (Shapiro, 2002, p. 597)

Em uma reflexão autobiográfica, Przeworski (2010) faz um ponto análogo sobre o distanciamento entre a teoria política e a literatura empírica:

When I was in graduate school – some time ago – every political science department offered a course in Comparative Government and one in Political Philosophy, popularly dubbed “From Plato to NATO,” often taught by the same person. Comparative politics was the material with which to think about the great issues posed by venerated thinkers of the past. Yet over the past four decades these subjects became separated; indeed, history of political thought pretty much vanished from the curricula. But the history of thought is a history of issues about which we, in the end, care. I find it thrilling to ask what we have learned about these issues from our empirical knowledge of political institutions and events. I think we did learn, we are wiser, and we often see things more clearly than our intellectual forefathers. Unless, however, we bring our knowledge to bear on the big issues, it will remain sterile. (Przeworski, 2010, pp. xiv–xv)

O desinteresse de muito da teoria política contemporânea pelo funcionamento de instituições reais frequentemente leva a uma visão idealizada da política. Como Brennan e Hamlin (2000, p. 99) observam, “most traditional political theory is little more than the direct application of moral reasoning to substantive policy questions, as if the mere discovery and pronouncement of what is morally required will be sufficient to induce the relevant behaviour”. O problema com essa visão da política é que ela nega o problema da observância (*compliance*): de que os agentes políticos não vão rotineiramente se comportar como a moralidade requer. O problema da observância deriva do senso comum permanentemente válido de que aqueles em posição de poder serão tentados a abusar de seu poder e esse é o verdadeiro problema político essencial.

É o problema que preocupa autores clássicos do pensamento político moderno que tomam o desenho de instituições como seu objeto central, de Montesquieu aos autores dos artigos federalistas. E é um problema que é deixado de lado não apenas pelos teóricos políticos, diretamente atingidos pela crítica de Brennan e Hamlin, que prescrevem como representantes deveriam idealmente se comportar, mas também por aqueles que recomendam radicais reformas institucionais para democratizar a representação sem considerar de que maneira essas propostas podem vir a se concretizar, dados os interesses daqueles que detêm o poder de reformar as instituições, ou mesmo se suas consequências seriam realmente desejáveis, dadas as evidências empíricas pertinentes.

Evidentemente, há louváveis exceções, como Manin (1997) e Mansbridge (2003), que fazem discussões teóricas sobre a representação densamente informadas pela literatura empírica. Não por acaso, ambos se debruçam sobre a teoria do accountability eleitoral, mais especificamente sobre os incentivos gerados pela ameaça de não reeleição. A ameaça de votar retrospectivamente para punir uma atuação em desacordo com suas preferências é o que permite que o eleitor influencie as políticas de governo: “representatives who are subject to reelection have an incentive to *anticipate* the future judgment of the electorate on the policies they pursue (...) Voters thus influence public decisions through the *retrospective* judgment that representatives anticipate voters will make” (Manin, 1997, pp. 178–9). A representação se torna, na expressão de Mansbridge, antecipatória.

É claro, o fato de que o accountability eleitoral é uma concepção de representação política que, diferentemente de outras encontradas na teoria política da representação, foi desenvolvida tendo em vista as instituições realmente existentes não a torna automaticamente correta. Pelo contrário, o fato de que ela foi sujeita a sistemática verificação nos permite avaliá-la à luz das evidências empíricas, exatamente como Przeworski nos convida a fazer. Fazê-lo é importante para sermos realistas a respeito dos limites e potenciais do governo representativo. Sermos realistas a respeito desses limites e potenciais, por sua vez, é importante “so as not to criticize democracy for not achieving what no political arrangement can achieve. (...) Recognizing limits serves to direct our efforts toward these limits; it elucidates directions for reforms that are feasible” (Przeworski, 2010, p. 16).

Plano do trabalho

Este trabalho tem dois objetivos. O primeiro é elaborar uma genealogia da teoria do accountability eleitoral. Esse objetivo é cumprido nos dois primeiros capítulos. A teoria do accountability eleitoral é fruto principalmente de duas literaturas diferentes da ciência política americana que foram exportadas para o campo da política comparada. Uma dessas literaturas é a de responsividade ou congruência. De acordo com essa literatura, boa representação ocorre quando o representante persegue as preferências por políticas públicas de seus representados. Eleições favorecem esse resultado de duas formas: eleitores podem usar seu voto para selecionar políticos que compartilhem de suas preferências por políticas e que, portanto, uma vez no cargo as perseguirão em virtude de suas próprias convicções; ou eleitores podem incentivar o incumbente a perseguir suas preferências por políticas a despeito de suas próprias convicções por meio da ameaça da sanção eleitoral no próximo pleito. Essa literatura é abordada no primeiro capítulo.

A outra literatura a contribuir para o desenvolvimento da teoria do accountability eleitoral é a de voto retrospectivo, que encontra sua versão mais sofisticada nos modelos de agência política que são fruto da influência metodológica da economia sobre a ciência política. Diferentemente do eleitor da literatura de congruência ou responsividade, o eleitor retrospectivo não tem preferência por políticas específicas, mas por resultados. De maneira consistente com essa preferência, ele pode usar seu voto de duas formas: ele pode usá-lo para selecionar políticos competentes, que sejam capazes de entregar bons resultados; ou ele pode usar seu voto para incentivar o incumbente a se esforçar para fazer o mesmo, assumindo que todos os políticos são igualmente (in)competentes. Essa literatura é abordada no segundo capítulo

O propósito desses capítulos é reconstruir a trajetória dessas literaturas ressaltando seus compromissos normativos e seus impasses. Eles explicitam que a teoria do accountability eleitoral inclui uma série de pressupostos normativos controversos sobre o papel do representante. Alguns deles envolvem o lugar da liderança na teoria da representação política. Além disso, esses capítulos ressaltam o principal impasse da teoria do accountability eleitoral: as exigências que ela faz para o comportamento político dos eleitores. Desde o início dessas literaturas, era duvidoso se o eleitor era capaz de cumprir o papel que lhe era reservado pela noção de accountability eleitoral dado seu baixo nível de conhecimento político.

Ao longo do desenvolvimento das literaturas de responsividade e voto retrospectivo duas foram as principais respostas ao problema da desinformação do eleitor: o uso de heurísticas políticas e os efeitos benéficos da agregação. Argumentou-se que, embora desinformado, o eleitor seria capaz de tomar decisões racionais e sensatas recorrendo a atalhos informacionais e “deixas” (*cues*) de figuras políticas em que confia. Além disso, ainda que a maioria do eleitorado formasse suas preferências e se comportasse eleitoralmente de maneira desinformada, o efeito da desinformação constituiria erro aleatório que se cancelaria miraculosamente na agregação. O resultado seria, da ignorância individual, racionalidade coletiva. O terceiro capítulo adentra o segundo objetivo deste trabalho, avaliar a teoria do accountability eleitoral à luz das evidências empíricas, investigando os achados das literaturas de heurísticas políticas e de opinião pública agregada. Esses achados não recomendam o entusiasmo inicial dessas literaturas. O terceiro capítulo também investiga as implicações de uma terceira literatura, aquela sobre efeitos de enquadramento (*framing effects*) para competência do eleitorado, com conclusões igualmente desanimadoras.

O quarto capítulo amarra todas as pontas investigando as implicações da figura do eleitor pintada pelas literaturas de heurísticas políticas, opinião pública agregada e efeitos de enquadramento para a teoria do accountability eleitoral. Elas recomendam ceticismo a respeito da ocorrência desse fenômeno na prática. Isso, por sua vez, põe em dúvida a atratividade do accountability eleitoral como um ideal normativo. Diante disso, o capítulo sugere um caminho alternativo para se conceber a representação política, um caminho que reconhece o bom senso da expectativa cuja reversão dá o efeito cômico à anedota do revolucionário francês: de que usualmente esperamos que líderes políticos liderem o povo em vez de segui-lo.

1. Responsividade e congruência

A teoria do accountability eleitoral é produto de diferentes tradições de pesquisa da ciência política, especialmente a americana, da segunda metade do século XX em diante. Uma dessas tradições é a da literatura sobre “*policy congruence*” ou “*policy responsiveness*”. O pilar dessa literatura é a ideia de que o representante deve seguir as preferências por políticas do representado ou agir conforme sua opinião. Eleições servem para assegurar que isso ocorra de duas formas: por meio da seleção de representantes que comungam das preferências ou opiniões daqueles que representam, ou por meio da sanção eleitoral, cuja antecipação pelos representantes mantém os representantes na linha.

Essa literatura foi inaugurada pelo seminal trabalho de Miller e Stokes (1963). Os autores analisaram a correspondência entre as preferências por políticas de deputados federais e a de seus distritos. Desde então, tiveram dois desdobramentos, além de trabalhos que desenvolveram e aperfeiçoaram o modelo da análise original. O primeiro desdobramento foram estudos longitudinais que, em vez de comparar transversalmente a congruência de parlamentares com seus diferentes distritos, analisaram a responsividade da política de governo à opinião pública global ao longo do tempo. O segundo desdobramento foram análises comparadas da congruência em diferentes sistemas políticos, incluindo variáveis institucionais.

A tradição iniciada por Miller e Stokes, bem como seus desdobramentos longitudinal e comparado, permanecem influentes até hoje. Mas foram alvos de críticas desde o início. O modelo assumia uma direção da relação causal que fluía do representado para o representante, quando o contrário, ou uma interação mais complexa, poderia ser muito bem o caso. Além disso, a concepção de representação assumida pelo modelo seria inconsistente com a realidade dos governos representativos contemporâneos.

1.1.A análise original de Miller e Stokes

Em seu trabalho, Miller e Stokes ofereceram dois mecanismos por meio dos quais as preferências por políticas dos eleitores poderiam controlar os deputados, os quais já correspondem aos dois mecanismos que vão dominar a literatura de accountability eleitoral: seleção e sanção. O primeiro se verificaria quando os eleitores

escolhem um representante que compartilha de suas preferências de forma que, ao perseguir as suas próprias, ele também persiga as deles, sem necessidade de nenhum incentivo externo. O segundo se verificaria quando, para se reeleito futuramente, o representante persegue o que ele percebe serem as preferências do seu eleitorado. Nesse caso, é o incentivo externo da ameaça de sanção eleitoral que permite que os eleitores controlem o representante.

Realistas quanto ao nível de especificidade do conhecimento político do eleitor comum, Miller e Stokes levantaram as atitudes dos eleitores a respeito de grandes domínios de políticas e encontraram evidências de uma correspondência moderada entre as preferências dos eleitores e a votação dos deputados. A análise de Miller e Stokes veio à tona quando outro trabalho também ganhava influência. Eulau, Wahlke, Buchanan e Ferguson (1959) foram provavelmente os primeiros na ciência política a resgatar Burke para empregar sua tipologia de representantes, que se tornaria popular à época e permanece familiar até hoje: o delegado e o administrador (*trustee*). Eulau e seus colegas entrevistaram parlamentares dos legislativos estaduais de quatro estados americanos, pedindo para que apontassem com qual dos dois tipos se identificavam. As respostas os fizeram perceber que havia um terceiro tipo, o “*politico*”, que exercia as duas funções, de delegado e de administrador, seja de maneira alternada, ou simultaneamente em relação a grupos diferentes.

Justapostas, as abordagens de Eulau e colegas e de Miller e Stokes adquiriam um caráter de complementaridade. A primeira investigava em que circunstâncias um parlamentar se identificaria como um delegado, enquanto a segunda procurava verificar em que medida os parlamentares votavam de maneira congruente com as preferências do seu eleitorado. Colocadas lado a lado, o papel do delegado e a mensuração da congruência tornam-se dois lados da mesma moeda e alguns autores tentaram integrar as duas abordagens. (Converse & Pierce, 1979; Kuklinski & Elling, 1977)

Os achados de Miller e Stokes eram contraintuitivos. Afinal, os próprios autores tinham participado dos célebres estudos da Universidade de Michigan que apontaram, *survey após survey*, que a grande maioria dos eleitores era ignorante sobre o funcionamento do governo, as questões da pauta política e a posição dos partidos a respeito delas (Campbell, Converse, Miller, & Stokes, 1960). Apenas um ano antes, os mesmos autores tinham reforçado esses achados: o eleitor não sabia qual partido controlava a Câmara dos Deputados e qual a posição dos partidos políticos ou dos candidatos sobre questões da pauta política (Stokes & Miller, 1962). Com base nesses

achados, os autores concluíram que os Estados Unidos não se encaixavam no modelo do partido responsável (*responsible party government*), segundo o qual “the party whose program gains the greater support takes possession of the government and is held accountable to the public in later elections for its success in giving its program effect.” (Stokes & Miller, 1962, p. 533)

Se o eleitor era tão ignorante a respeito da pauta política, como explicar as correlações encontradas? Uma hipótese era de que os deputados superestimavam a visibilidade de sua atuação para seu eleitorado. Outra era de que os eleitores recebiam “deixas” (*cues*) avaliativas de atores que intermediariam o fluxo de informação entre o deputado e os eleitores, atores que, esses sim, acompanhariam a atuação legislativa do político. Essa hipótese se tornaria uma das principais apostas daqueles incomodados com as possíveis consequências para um ideal normativo de democracia da imagem do eleitor pintada pelos estudos de Michigan, fomentando toda uma literatura, a das heurísticas políticas.

Outra hipótese ainda era de que o deputado evitava tomar decisões que desviassem das preferências do seu eleitorado para não entregar munição para um possível desafiador na próxima eleição. O prospecto da competição eleitoral é que faria o deputado ter a iniciativa de descobrir e perseguir as preferências de seu eleitorado. Com seu viés estratégico, essa hipótese prenuncia um dos mecanismos que seriam mobilizados pela literatura de accountability eleitoral: a antecipação da competição eleitoral.

1.2.A influência do modelo

Essas dificuldades não impediram o modelo de Miller e Stokes de ter um impacto imediato, sendo logo replicados (e.g. Cnudde & McCrone, 1966). A análise desses autores ressoava com outra tradição da ciência política americana, a da “hipótese da marginalidade”. MacRae (1952) foi o primeiro a formular a hipótese de que representantes eleitos com estreitas margens de voto, antecipando uma disputa acirrada na próxima eleição, evitariam oferecer munição a desafiadores sendo mais atenciosos às preferências do eleitorado do seu distrito em seus votos. Alguns adeptos da hipótese a formulavam conforme a terminologia dos papéis popularizada por Eulau e colegas: deputados eleitos com margens estreitas seriam forçados a agir como delegados, enquanto os demais poderiam agir como administradores.

Defensores subsequentes da hipótese buscaram apoio teórico no modelo espacial da competição eleitoral de Downs (1957). De acordo com esse modelo, dada uma distribuição unidimensional e unimodal das preferências do eleitorado, candidatos em um sistema bipartidário ganhariam votos ao se deslocarem dos extremos da distribuição, usualmente interpretada como o espectro ideológico direita-esquerda, para o centro, mais especificamente para a posição do eleitor mediano, a posição que garante a maioria dos votos. O teorema do eleitor mediano também se tornaria central em análises comparadas derivadas da literatura da congruência.

Nos termos da hipótese da marginalidade, o teorema do eleitor mediano implicava que deputados eleitos com estreitas margens de voto, isto é, oriundos de assentos marginais, seriam ideologicamente moderados em comparação com deputados do mesmo partido eleitos com amplas margens, oriundos de assentos seguros. Outra implicação ia no sentido inverso: deputados que não moderassem ideologicamente sua atuação legislativa poderiam esperar uma redução nas suas margens de voto na próxima eleição, uma vez que desafiadores conseguiriam roubar seus votos se deslocando para o centro do espectro a partir do outro extremo.

Além de oferecer um argumento teórico elegante para a dinâmica da competição eleitoral que sustentaria a influência dos eleitores sobre a atuação legislativa do deputado, o teorema do eleitor mediano oferecia uma resposta ao problema colocado pela falta de informação política do eleitor: ao menos em distritos competitivos, uma pequena parcela do eleitorado, aquela ao redor do centro, seria capaz de influenciar o resultado da eleição. Portanto, se essa parcela fosse suficientemente informada e influenciada pela atuação legislativa do deputado, isso seria o suficiente para garantir que o deputado seja sensível às preferências do eleitorado. Foi assim que Erikson (1971) interpretou seu achado de que ideólogos perdiam votos:

The voting behavior literature stresses, quite properly, the lack of political sophistication and awareness of the American electorate. Especially in congressional campaigns, it is known that few voters are aware of the candidates' names and fewer still have any awareness of the candidates' policy positions. From such findings it is all too easy to arrive at the premature and erroneous conclusion that the behavior of candidates has no bearing on the results of elections. Quite clearly – but also mysteriously – the small portion of the voters who are most politically attentive are sufficiently influenced by what candidates do and say to have a measurable impact on election outcomes. (Erikson, 1971, p. 1032)

A ideia de que uma pequena parcela centrista e bem informada é o suficiente para que eleições estimulem a congruência entre representantes e representados se tornaria outra aposta daqueles insatisfeitos com as possíveis implicações normativas da ignorância do eleitor.

A hipótese da marginalidade tinha seus críticos. Ela era tipicamente testada verificando-se a diferença nas margens de vitória de deputados que eram moderados e extremos em comparação com os demais deputados. Fiorina (1973) era crítico dessa abordagem. Ela assumia que um deputado moderado (extremo) em relação aos seus colegas era igualmente moderado (extremo) em relação aos eleitores do seu distrito. Mas esse pressuposto era infundado: “a Republican who looks rather conservative in the House could look rather pink to his district” (Fiorina, 1973, p. 490). Mas a principal motivação para seu ataque à hipótese da marginalidade não era descrença na capacidade das eleições de gerarem congruência entre representantes e representados. Muito pelo contrário: seu problema com a hipótese é que seus pressupostos teóricos levavam o analista a subestimar o nível de influência do eleitorado sobre o deputado.

Isso acontecia porque, o partido do deputado era tipicamente inserido na análise como variável de controle. Dessa forma, não restava nada para variáveis que visavam captar as preferências do eleitorado explicar dos votos de deputados totalmente fiéis à orientação partidária. A conclusão era de que esses deputados eram totalmente alheios às preferências do seu eleitorado. Quando poderia muito bem ser o caso de que seu eleitorado tivesse preferências perfeitamente consistentes com a linha do partido. Nesse caso, deputados fiéis ao partido e advindos de distritos seguros, longe de se afastarem das preferências do seu eleitorado ao seguirem a orientação do partido, estariam conduzindo a linha do partido ao encontro das preferências do seu eleitorado: “*they are the legislative party*” (Fiorina, 1973, p. 484).

Fiorina (1975) apresentou um modelo alternativo que especificava as escolhas estratégicas que deputados enfrentariam dada uma diversidade de condições: homogeneidade ou heterogeneidade dos distritos, o número de diferentes grupos no distrito e a intensidade de suas atitudes positivas ou negativas em relação a questões da pauta política. Dadas as diferentes combinações dessas condições, deputados se distinguiriam largamente em dois grupos, de acordo com as estratégias eleitorais de que dispunham: mantenedores e maximizadores de apoio político. Fiorina mostrava teoricamente que a insegurança eleitoral de deputados de distritos heterogêneos, que

seriam consequentemente marginais, os levaria a adotar estratégias maximizadoras, buscando o apoio de grupos com preferências intensas e, dessa forma, se afastando da posição mediana dentro de seus distritos. Kuklinski (1977) encontraria evidências nesse sentido.

Fiorina, como outros, acreditava que o eleitorado exercia uma influência muito maior na atuação do parlamentar do que se poderia depreender do baixo nível de informação política do eleitor. A influência do eleitorado seria, na verdade, o principal fator para se explicar o comportamento dos parlamentares. Como Mayhew colocou no clássico *Congress: The Electoral Connection*, parlamentares seriam “single minded seekers of reelection” (Mayhew, 1974, p. 5). Cientistas políticos estavam cada vez mais recorrendo a ferramentas da economia e modelos desse viés que assumiam o pressuposto motivacional do “*office seeking*” (Downs, 1957), como de Fiorina, ofereciam explicações causais do comportamento dos parlamentares que análises com um viés mais sociológico não prometiam. Como colocaram Ferejohn e Fiorina à época: “empirical researchers have gradually become aware that legislators are goal seeking agents who choose from available strategic alternatives to further their ends.” (Ferejohn & Fiorina, 1975, p. 407). E o fim usualmente assumido era a reeleição.

Esse pressuposto parece trivial hoje em dia, mas Kuklinski (1979), observava que se tratava de uma hipótese e que “unquestioning acceptance of the premise necessarily slights an alternative explanation of why representatives respond to constituency preferences, namely, because they have been socialized to believe it is their proper role to do so” (Kuklinski, 1979, p. 129). Mas explicações que recorriam a noções como “socialização” estavam perdendo apelo. Ferejohn e Fiorina sintetizavam o espírito da época em sua revisão dos primeiros modelos de teoria dos jogos do funcionamento do Congresso:

As a discipline, political science has been influenced far more by sociology and social psychology than by economics. Research on Congress, in particular, is organized around concepts such as “role”, “norm”, and “socialization” rather than “preference”, “choice” and “maximization.” But, very recently, mainstream Congressional scholars have given strong indication that they are broadening their collection of intellectual tools. (Ferejohn & Fiorina, 1975, p. 412)

Nessa onda, muitos autores descartaram a tipologia dos papéis popularizada por Eulau e colegas como inútil, dado que não era capaz de prever o comportamento dos

parlamentares. Em uma revisão da literatura, Jewell (1983) resumia suas limitações: a maior parte dos trabalhos era puramente descritiva com poucos esforços no sentido de investigar os determinantes dos diferentes papéis e suas consequências para a atuação legislativa dos parlamentares. O autor sentenciava: “critics are right in arguing that too much theoretical work on representation has been devoted to the Burkean dispute over delegates and trustees” (Jewell, 1983, p. 329). Alguns autores tentaram vindicar a utilidade dessa tipologia como uma variável interveniente, que conectaria as características do distrito com a atuação legislativa do deputado (Kuklinski & Elling, 1977). Mas a tipologia caíria em desuso.

O fato de a tipologia ter caído em desuso enquanto uma categoria explicativa do comportamento dos parlamentares, não significava que o apelo normativo do modelo do delegado não permanecesse. Como colocavam McCrone e Kuklinski (1979): “the idea of the elected representative as an instructed delegate exercises a powerful appeal to the democratic imagination” (McCrone & Kuklinski, 1979, p. 278). Os incentivos gerados pela dinâmica eleitoral se tornaram os determinantes do comportamento dos parlamentares, mas o modelo do delegado ainda era o ideal normativo a inspirar muitas pesquisas. Comentando seu resultado de que a congruência entre eleitores e parlamentares estaduais variava conforme o ciclo eleitoral, sendo mais elevado antes das eleições, Kuklinski (1978) observava: “supporters of the notion that representatives should be no more than delegates of those who sent them will take heart in the findings that frequent elections work to ensure [that]” (Kuklinski, 1978, p. 177).

Um obstáculo ao desenvolvimento dessa literatura era a falta de dados. Os dados de Miller e Stokes permaneciam, 15 anos depois, os únicos a medirem diretamente as preferências dos distritos. Outros estudos usavam *proxies* como dados demográficos, na tradição de McRae, ou votação para referendos, como nos trabalhos de Kuklinski e seus coautores. Erikson (1978) apontou que a baixa confiabilidade desses dados tinha sido subestimada por Miller e Stokes. Diante disso, o autor simulou a opinião dos distritos a partir de uma combinação de dados de survey e características demográficas dos distritos. Essa abordagem revelou que a congruência entre a votação dos deputados federais e a opinião dos distritos era ainda maior do que estimado por Miller e Stokes e que a seleção eleitoral era o mecanismo que garantia esse resultado. A inconsistência desse achado com as evidências sobre a ignorância do eleitorado não escapou a Erikson. “Given what is known about the public’s knowledge of Congress and congressional candidates it may appear heretical to argue that policy voting by constituencies accounts

for a considerable portion of the existing representation” (Erikson, 1978, pp. 528–9). No entanto, era exatamente isso que acontecia, concluía o autor.

Uma variação que se viria a se tornar dominante foi a substituição de medidas do posicionamento dos parlamentares e dos eleitores a respeito de domínios de políticas por medidas de ideologia que agregavam todos os domínios. Erikson (1971) já tinha adotado essa abordagem em seu teste da hipótese da marginalidade. Erikson e Wright (1980) seguiram esse caminho, encontrando o mesmo resultado, que candidatos ideologicamente moderados tinham maiores margens de votos. Usando como *proxy* para a ideologia do distrito o voto para presidente, os autores também encontraram consideráveis correlações entre as posições ideológicas dos distritos e dos respectivos deputados. O resultado permanecia contraintuitivo. “How voters who achieve at the micro-level low levels of policy information about candidates achieve at the macro-level reasonably high levels of policy representation remains something of a puzzle” (Erikson & Wright, 1980, p. 103).

O problema da falta de dados foi resolvido quando um survey designou pela primeira vez, em 1978, o distrito e não o país como um todo como unidade de amostragem. Isso resolvia o problema de amostragem dos dados de Miller e Stokes. Analisando os novos dados, Erikson (1981) encontrava consideráveis correlações entre a opinião dos distritos a votação dos respectivos deputados. Page, Shapiro, Gronke e Rosenberg (1984) encontravam resultados semelhantes e também evidências de que essa congruência ocorria independentemente e a despeito do partido.

A interpretação desses resultados, contudo, não era consensual. Jackson e King (1989) exibiam confiança ao interpretar seu resultado de que as preferências do eleitorado e a votação de deputados federais em políticas redistributivas eram congruentes. “Constituencies provide representatives with preference information about broad issue areas that the legislator can then translate into positions on specific proposals” (Jackson & King, 1989, p. 1160). A semelhança com o modelo do delegado é clara: o parlamentar era visto como traduzindo as preferências do eleitorado em votos. Já Bartels (1991) era mais cauteloso na interpretação do seu resultado de que o aumento do orçamento militar aprovado pelo Congresso no início do governo Reagan era congruente com as preferências do eleitorado. “Does representation occur because representatives really do know and heed average constituent’s views about specific policies, or because those average constituent’s views happen to mirror more influential

views (of the Washington policy community, district elites, or the representative him- or herself)?" (Bartels, 1991, p. 468).

Em uma análise dos efeitos eleitorais da reputação ideológica de senadores, Erikson (1990) pareceu encontrar uma resposta para a questão que seus trabalhos anteriores levantavam: dado o baixo nível de informação do eleitor, como era possível que a atuação legislativa dos parlamentares afetasse seu desempenho eleitoral? Erikson percebeu que, embora as percepções individuais dos eleitores a respeito da posição ideológica dos senadores do seu estado mostrassem ampla variância, refletindo o ruído na informação de muitos eleitores, uma vez agregada, esses erros aleatórios se cancelavam mutuamente, de forma que a percepção média era bastante fidedigna. Ao lado do uso de “deixas” de pessoas confiáveis, o “milagre da agregação” se tornaria a principal aposta daqueles confiantes na capacidade coletiva do público: embora os cidadãos individuais pudessem ter informações imprecisas, o público como um todo era bem informado.

1.3.As primeiras críticas

O modelo da congruência tinha seus críticos. Parte das críticas era construtiva: apontava problemas metodológicos e conceituais da literatura, mas não rompia com o modelo. Já outras o viam como fundamentalmente falho. Na primeira categoria estava a crítica de Achen (1977). Achen criticava aspectos da metodologia geralmente empregada nessa literatura, mas ressaltava que seu principal problema era a falta de reflexão teórica:

The central difficulty is not statistical, but conceptual. Rarely is a measure of representativeness related to the ideas of liberal democratic theory – for example, citizen equality and popular sovereignty. Instead, measures have been plucked from the statistical shelf and employed without much theoretical interpretation. What aspect of liberal democracy does a gamma embody?

No statistical measure, of course, can contain the rich meaning that an idea like "popular sovereignty" has acquired in democratic theory. The humanistic tradition is simultaneously too rich and too vague. Statistical measures are not meant to replace those concepts, but instead to trade off some of their subtlety for an equally desirable analytical rigor and empirical precision. But needless to say, the latter benefits do not follow from any statistical procedures, but only from those with a demonstrable

connection to theory. Without that connection, statistical work means little. To replace the unmeasurable by the unmeaningful is not progress. (Achen, 1977, p. 806)

Diante da falta de um esforço de conectar os resultados empíricos com reflexões da teoria democrática, resolver os problemas puramente metodológicos não seria um ganho significativo. “Without a connection to traditional thinking on representation, no statistical summaries of republican system are likely to be satisfactory.” (Achen, 1977, p. 814) Em um trabalho posterior, Achen (1978) tentaria fazer justamente isso, fazendo um argumento normativo a favor do emprego das três medidas de representatividade que oferecia: medidas de proximidade, centrismo e responsividade. Todas elas eram funções da distância entre as preferências dos eleitores e a atuação legislativa do parlamentar. As medidas propostas por Achen deixavam claro que ele ainda aderiria ao modelo da congruência.

Outra crítica construtiva foi a de Weissberg (1978). O autor recorreu às noções de representação descritiva introduzida por Pitkin e de representação virtual de Burke para argumentar que a representatividade de um corpo legislativo não depende necessariamente da existência de uma conexão eleitoral entre o parlamentar e seus eleitores. Se um corpo legislativo representativo é aquele que espelha a distribuição das preferências no eleitorado, então, no limite, uma amostra aleatória seria representativa, a despeito da ausência de conexão eleitoral. Dessa perspectiva, a falta de congruência entre um parlamentar e seu distrito não implica em má representação se ela for compensada pela falta de congruência em sentido oposto de outro parlamentar. Se as incongruências da representação “diádica” se cancelarem mutuamente no agregado, todos serão representados virtualmente: haverá representação “coletiva”.

Weissberg (1979) também atacou a metodologia da literatura de congruência. A literatura assumia que as escalas em que eram medidas as preferências do eleitorado e a atuação legislativa do parlamentar eram substantivamente equivalentes, o que poderia não ser verdade. Se a variância das preferências entre os parlamentares fosse menor ou maior que a variância das preferências entre os distritos, por exemplo, mesmo uma correlação perfeita não indicaria acordo substantivo: os pontos iniciais e finais das duas escalas seriam substantivamente diferentes. Stone (1979) sugeria esse problema poderia não ser meramente metodológico, mas derivar de um aspecto intrínseco da representação:

Our concept of representation builds in nonequivalence of the sort attacked when survey items do not "match" roll call indicators. We accept complex legislative institutions that most people do not understand, we pay people to become professional lawmakers (itself a "nonequivalency" no amount of indicator control can remove), and we do this because the nature of policy making requires a sustained effort the rest of us cannot afford. Thus it is probably impossible to simulate the legislative process in a survey without actually requiring respondents to enter the institution, comprehend its complexities, and then tell us how they would like their representatives to vote. Our concept of representation, in short, includes an institutional framework that is designed to translate mass interests (as generalized opinion about the proper direction of public policy) into policy. If this is correct, strict face equivalence is probably impossible even with identical questions on surveys of legislators and constituents. (Stone, 1979, p. 625)

Responder a questões de um survey é diferente de votar em um projeto: a primeira atividade não tem custos e não está submetida a constrangimentos institucionais. Dessa perspectiva, esperar congruência entre as preferências do eleitorado e a votação do parlamentar refletiria ingenuidade ou falta de compreensão das instituições legislativas. Outros críticos viam o modelo como fundamentalmente falho e defendiam seu abandono. Curiosamente, entre esses estavam alguns dos autores que tinham popularizado a terminologia dos papéis e, por consequência, o modelo do delegado, que parecia inspirar a literatura de congruência como ideal normativo. Provocados pelo último capítulo do então recente trabalho de Pitkin, Prewitt e Eulau (1969) defenderam que a representação não deveria mais ser pensada como uma relação entre indivíduos (um representante e um representado), mas sim como uma relação entre grupos (governantes e governados) que é mediada por uma série de fatores contextuais, do qual eleições são um, mas não o único ou principal. Representação seria uma “propriedade sistêmica” que poderia ou não emergir do funcionamento cotidiano das instituições. Esses autores apontavam que processos sociais não formalmente institucionalizados de recrutamento por partidos e outras organização eram tão ou mais importantes que eleições em determinar quem são os representantes (Prewitt, 1970; Prewitt & Eulau, 1971).

A inconsistência com o baixo nível de informação política do eleitor era a principal razão para Wahlke (1971) rejeitar a concepção de representação implícita na celebração do modelo de Miller e Stokes, que ele caracterizou como “*policy-demand-input*”. De acordo com essa concepção, a função do governo seria descobrir políticas que maximizariam a satisfação das preferências dos eleitores e o papel da representação

no desempenho dessa função seria comunicar aos autores governamentais as preferências dos eleitores, isto é, oferecer o *input* da demanda dos eleitores por políticas para que o governo possa gerar o *output*, as políticas desejadas.

O problema dessa concepção é que ela era inconsistente com o que se sabia a respeito do eleitor: poucos possuíam algo que pudesse claramente ser apresentado como preferências por políticas ou posições refletidas e consistentes sobre questões da pauta política. Diante desses fatos, Wahlke defendia que o principal papel das instituições representativas não seria transmitir as preferências por políticas do eleitorado, mas gerar apoio ao sistema de governo por meio dos efeitos simbólicos e afetivos do ritual das eleições. Indo no mesmo sentido, Muller (1970) argumentava que essa concepção de representação deixava de fora o papel que a percepção ou sentimento de que se é representado pode desempenhar na sustentação do sistema político. Em outros termos: deixa de fora o papel da ideologia da representação na legitimação das instituições políticas.

O crítico mais persistente do modelo da congruência provavelmente foi Eulau. Ele não deixava de reconhecer a importância da contribuição da análise de Miller e Stokes. Eulau e Karps (1977) ressaltavam o pioneirismo de Miller e Stokes ao terem utilizado medidas diretas das preferências dos eleitores, dado que trabalhos anteriores, como o de McRae, inferiam essas preferências a partir de *proxies* como a porcentagem de habitantes com casa própria. Mas rejeitavam a definição da relação representacional oferecida pelos autores, como congruência e, principalmente, o fato dessa definição ter sido assumida por autores subsequentes sem atenção ao nível de exigência dos seus pressupostos: os eleitores precisam saber e levar em conta a atuação legislativa dos deputados seja ao selecionarem aqueles que compartilham de suas convicções, seja ao punirem eleitoralmente aqueles que não compartilham. No entanto, como os próprios Miller e Stokes sabiam, esses pressupostos estavam na contramão das evidências.

Dada a ignorância política do eleitor, Eulau e Karps apontavam para a existência de uma assimetria entre representante e representado, que a concepção de representação como congruência ignorava. Ao se verificar uma correlação entre a opinião do distrito e a atuação legislativa do deputado, usualmente se concluía que era o primeiro que estava influenciando o segundo: “the causal direction has been assumed to point from the represented to the representative; the latter has been assumed to be the object of stimuli to which he responds (or does not respond) in the fashion of Pavlov’s famous dog” (Eulau & Karps, 1977, p. 249). Quando, na verdade, seria razoável assumir que era o

representante quem gozava da iniciativa na relação: “research should proceed from the structural assumption of a built-in status difference between representative and represented in which the former rather than the latter give direction to the relationship” (Eulau & Karps, 1977, p. 237).

Além disso, os autores frisaram a importância do que entendiam ser a principal contribuição de obra de Pitkin: de que representação seria mais bem concebida como uma propriedade sistêmica que pode ou não emergir do funcionamento cotidiano das instituições. Mas ressaltaram que o que ela acaba identificando como a marca da representação, a “responsividade” parecia igualmente assumir que a direção da relação representacional fluía do representado para o representante. Eulau e Karps sugeriam que a recepção do conceito entre cientistas políticos, especificado, ao longo das linhas do paradigma da congruência, como “*policy responsiveness*”, se devia à perene atração do ideal de democracia direta.

But in the participatory theory of democracy the leader – insofar as the model admits of leadership at all – is largely a reactive agent guided by the collective wisdom of the group. He is at best the executor of the group’s will, indeed a human facsimile of Pavlov’s dog. (...) One is in fact back to the “instructed-delegate” model in which there is no room for discretion in the conduct of the representative. (Eulau & Karps, 1977, p. 250)

Em uma crítica posterior, Eulau (1987) fazia o mesmo ponto: muitos trabalhos continuavam a assumir que congruência refletia a influência dos representados sobre o representante. “An alternative hypothesis is not considered – such as, for instance, a scenario in which the representative articulates a policy view on a given issue and persuades the constituent to make it his own” (Eulau, 1987, pp. 189–90). O autor reiterava sua rejeição do modelo do delegado implícito a essa perspectiva:

Representation theory, it seems to me, must jettison once and for all the simplistic assumptions of a mandatory politics that still pervade all of the current models of representative democracy. (...) A representative democracy need not require that the governed ever be so aroused as to send messages to the governors on all issues of the day. If the governed were continuously aroused to send messages, such an arousal would in fact defeat the virtue of a representational system, which is to make democratic governance possible in large-scale polities in which the citizens are not able to attend to the business of government by themselves, even if they were capable and

willing. (...) In fact, it seems to me, in all modern representative democracies it is the electorate that responds in a more or less active manner to the elites' policy initiatives, thus indeed having some "power" – I despair of the word – to hold the elites responsible within a policy framework set by the elites rather than by the citizenry. (Eulau, 1987, p. 212)

Thomassen (1991) concordava que a literatura da congruência assumia como ideal normativo o modelo do delegado e que esse era inconsistente com a realidade do governo representativo contemporâneo. O modelo do delegado assumia como ideal normativo a democracia direta, para a qual a representação era um triste, embora necessário, substituto. Como o povo não poderia governar diretamente, o ideal do governo representativo seria que ao menos as políticas do governo refletissem a vontade popular, o que seria assegurado mantendo os representantes na rédea curta. Mas, argumentava o autor, no governo representativo há uma separação do trabalho entre representantes e representados que torna sem sentido exigir que os primeiros ajam como delegados dos segundos.

1.4.Do distrito à nação

As críticas à literatura da congruência não impediram a pesquisa empírica sobre representação de prosseguir sobre praticamente os mesmos pressupostos. A grande alteração nas últimas décadas do século XX não foi teórica, mas de foco: os novos estudos não estavam mais interessados na responsividade de parlamentares individuais à opinião dos seus distritos, mas na responsividade do governo como todo à opinião pública. Essa mudança de foco demandou uma mudança metodológica. Os estudos na tradição inaugurada por Miller e Stokes eram transversais, comparando a congruência de grupos de parlamentares com seus distritos em um momento do tempo. Os novos estudos eram longitudinais, comparando alterações na opinião pública com subsequentes alterações nas políticas públicas para verificar se as primeiras influenciavam as segundas.

Em um influente artigo, Page e Shapiro (1983) verificaram que mudanças congruentes, isto é, alterações da opinião pública seguidas de alterações nas políticas públicas no mesmo sentido, eram muito mais frequentes do que mudanças não congruentes. Observando que uma falha dos tradicionais estudos transversais era a

ambiguidade da direção da causalidade, se do representado para o representante ou vice-versa, os autores empregaram assimetrias de tempo para iluminar essa questão: se a opinião mudava antes da política, então a causalidade não podia correr da segunda para a primeira. Mas os autores foram cautelosos ao interpretar o resultado: seria prematuro extrair conclusões normativas sem saber quais os fatores que influenciavam a opinião pública.

O trabalho revelava uma tensão entre liderança e educação, de um lado, e manipulação, de outro. Os resultados não eliminavam a possibilidade de a opinião pública ter sido influenciada por líderes políticos. A questão normativamente relevante, para os autores, era se essa influência se devia à manipulação ou a um processo de educação. No primeiro caso, não se poderia celebrar como democrático o fato de que a produção de políticas públicas respondia à opinião pública.

A mesma tensão seria encontrada novamente no clássico dos autores *The Rational Public* (Page & Shapiro, 1992). A obra documentava a trajetória da opinião pública americana a cerca de diversas questões e mostrava que ela não era aleatória, mas geralmente mudava de maneira razoável e em resposta a novos eventos ou condições. Esse achado contrariava as expectativas geradas pelos achados de uma geração anterior de autores. Os estudos de Michigan tinham documentado o baixo nível de informação política do público e, em um artigo célebre, Converse (1964) tinha argumentado que a o “sistema de crenças” do cidadão médio era internamente inconsistente, dadas as baixas correlações entre as respostas para diferentes questões conceitualmente relacionadas, e instável ao longo do tempo, dadas as alterações aleatórias nas respostas às mesmas questões ao longo do tempo.

Dado esse conhecimento convencional do campo, como Page e Shapiro explicavam seu achado? Por meio de dois argumentos principais: o milagre da agregação e a confiança do público em “*cue givers*” bem informados. Como Erikson (1990) já tinha argumentado, a aleatoriedade das respostas de parcela do público se cancelava na agregação. Além disso, se cada indivíduo tivesse uma capacidade razoável, ainda que imperfeita, de formar bons juízos políticos, quando agregados, a probabilidade de um bom juízo seria ainda maior. A lógica era a mesma do teorema de Condorcet e seria mobilizada por outros entusiastas do efeito esclarecedor da agregação da opinião pública.

Além desse efeito, o público poderia recorrer a líderes de opinião em quem confiava para obter informações já processadas e ser capaz de formar preferências

razoáveis por políticas sem precisar adquirir um alto nível de informação política. O período via a emergência do campo de heurísticas políticas: o estudo das estratégias que os cidadãos comuns usam para tomar decisões sem a necessidade de grandes quantidades de informação (cf. Kuklinski & Segura, 1995). Entre as heurísticas estudadas estava a confiança em deixas de líderes de opinião, figuras políticas e partidos, entre outros. O uso de heurísticas parecia reabilitar o cidadão desinformado dos estudos de Michigan. O argumento era de que, não só os cidadãos fazem uso de heurísticas, como essa prática pode frequentemente levar a boas decisões políticas, sem a necessidade de elevado nível de informação.

A confiança em deixas, contudo, abria a possibilidade de manipulação da opinião pública, como Page e Shapiro percebiam. Os autores reconhecem que esse risco é inevitável, uma vez que fatos não falam por si só: para formar uma preferência em reação a novos eventos ou condições o público precisa de uma interpretação do significado desses eventos ou condições que, dado seu baixo nível de informação, é inevitavelmente fornecida por líderes de opinião. A questão é se esses líderes estavam exercendo sua liderança para manipular ou educar o público.

Democratic theory can most comfortably deal with citizens' preferences that are autonomous, uninfluenced by others' wills, and that can function as a bedrock for social choice. It can also accommodate public opinion that is led, educated, or persuaded by elites, so long as the information and interpretations provided to the citizenry are correct and helpful. But the workings of democracy are deeply undermined if elites regularly influence the public's preferences through deception, misleading interpretations, or outright falsehoods. (...) If citizen's policy preferences are not always a completely autonomous force, welling up from objective needs and circumstances, the attractiveness (and even the meaningfulness) or the democratic ideal – that government should do what their citizens want – is thrown into serious question. (Page & Shapiro, 1992, pp. 354–5)

Se o ideal democrático, como Page e Shapiro o entendiam, era para ser atingido, as preferências dos cidadãos precisavam ser autênticas, derivando de “objective needs and circumstances”. O papel da liderança política seria esclarecer o cidadão a respeito de “specific facts or causal connections related to policy”, para que o cidadão pudesse perceber qual a política que mais avançaria suas necessidades e valores fundamentais, e formar “*well-informed* preferences, which reflect the basic needs and values of the

citizenry”. Assim as preferências do público seriam “a completely autonomous force” que poderia funcionar como “a bedrock for social choice”. Mas Page e Shapiro reconheciam que figuras políticas frequentemente falhavam em exercer liderança porque “what they say emphasizes values or goals rather than facts or analysis”, inclusive porque a dinâmica eleitoral fornece incentivos para que fossem vagos e empregassem uma retórica emotiva. (Page & Shapiro, 1992, pp. 360–1, 363)

O raciocínio compartilhava da lógica dos modelos da congruência e do delegado. O ideal democrático seria a identidade entre a política pública e as preferências do público. Esse público tem necessidades e valores básicos, que são dados, mas não tem informação sobre como perseguir-los. Carece de fatos, não motivação. O papel da liderança é fornecer os primeiros. Mas não é próprio que ela persuada as pessoas por meio de uma retórica emotiva. O problema, como Page e Shapiro resistentemente percebiam, é que é justamente isso que um líder político faz. O que os levava a culpar as elites políticas pelas deficiências da democracia americana e fazer o usual apelo por melhor educação política do eleitorado. Dados os incentivos a que as elites políticas estão submetidas, quem educaria o público permanecia em aberto.

Em um artigo posterior, Page (1994) insistia na importância da distinção entre educação e manipulação para extrair conclusões normativas das evidências de responsividade das políticas de governo à opinião pública. Mas outros autores estavam desenvolvendo uma visão mais sofisticada. Investigando as origens dos aparatos de relações públicas do executivo nos Estados Unidos e na Inglaterra, Jacobs (1992) observou que essas estruturas tinham sido implantadas com o objetivo de manipular a opinião pública, gerenciando a cobertura da imprensa e municiando o executivo com informações relevantes para o uso estratégico de campanhas de opinião e iniciativas legislativas. Contudo, inferir desse fato que esse era o efeito dessas iniciativas seria ignorar o impacto da competição política: a competição entre elites que buscavam cada uma, simultaneamente, cooptar o público para seu lado geraria um “efeito recuo”, que estimularia a responsividade à opinião pública mais sólida que se formaria nesse processo. Contudo, esse equilíbrio virtuoso seria apenas uma possível solução para a permanente tensão gerada pela competição entre elites, a bem sucedida manipulação sendo sempre um risco.

Essa última possibilidade teria sido realizada no caso da proposta de reforma do sistema de saúde do governo Clinton, sugeria a análise de Jacobs, Lawrence, Shapiro e Smith (1998). Os autores argumentavam que a rejeição da proposta do governo, rejeição

apoiada pela opinião pública, tinha sido resultado da habilidosa estratégia da liderança republicana, que tinha conseguido manobrar uma opinião pública majoritariamente favorável a uma reforma linha da proposta por Clinton. Apontando que era preciso evitar a falsa dicotomia entre assumir de antemão a influência da opinião pública sobre o governo ou dos líderes políticos sobre a opinião pública, os autores concluíam que “responsiveness at the aggregate level may be an artifact of leader’s success in influencing public opinion to adopt their desired policies: successive short-term leadership efforts may create the illusion of responsiveness at the aggregate level” (Jacobs et al., 1998, p. 41).

Diante dessa tensão entre liderança e responsividade, Jacobs e Shapiro (1994) argumentavam que era necessário uma mudança conceitual. Na literatura de responsividade, assumia-se que a opinião pública existia fora e independentemente de processos políticos e institucionais. Contudo, “political processes and institutions do not simply act as transmission belts conveying public preferences” (Jacobs & Shapiro, 1994, p. 13). A formação da opinião pública seria produto de um processo interativo no qual atores políticos tentam liderar, persuadir ou manipular o público para angariar apoio. A opinião pública seria um subproduto das ações das elites políticas conforme elas perseguem estrategicamente seus objetivos.

Nos termos de outros autores do período, preferências por políticas seriam endógenas. Gerber e Jackson (1993) encontraram evidências de que as mudanças nas opiniões pessoas que se identificavam como democratas e republicanos a respeito dos direitos civis dos negros e da guerra no Vietnã eram apenas em parte devidas à reacomodação partidária: a situação em que a pessoa troca para um partido que defenda a mesma posição que ela. Parte relevante era devido às pessoas terem mudado de opinião em resposta à retórica dos líderes políticos. Representantes não perseguiram simplesmente as preferências daqueles que representam, mas persuadiam os representados e mudar de preferência.

A conclusão que Kuklinski e Segura (1995) extraíam da literatura era de que as preferências individuais dos cidadãos seriam endógenas, geradas a partir das deixas que eles recebiam de líderes políticos conforme esses competiam entre si. Mas essas preferências, quando agregadas, exerceriam uma força exógena sobre os políticos, restringindo as próximas ações estratégicas que eles poderiam tomar. Políticos influenciariam a opinião pública. Mas não fariam isso livremente e, sim, em um ambiente de competição política e tendo suas escolhas restringidas pelo contexto gerado

pelas interações anteriores. A representação seria um processo ao longo do tempo, no qual os eventos passados condicionam os eventos futuros.

A visão mais sofisticada desses autores a respeito da interação entre representantes e representados representava um desafio aos modelos da congruência e do delegado, bem como à ideia de que as preferências dos cidadãos pudessem funcionar como “a bedrock for social choice”. Outros autores, contudo, eram otimistas a respeito da responsividade do governo. Em parte, isso se devia ao fato de terem baixado o padrão em relação ao qual o cidadão era julgado. Stimson, Mackuen e Erikson (1994) reconheciam que o público não tinha realmente opiniões a respeito da maioria das questões de política pública e que, por isso, “the standard idea of democracy in which citizens *demand* policy choices and their representatives respond to that demand is unworkable” (Stimson et al., 1994, p. 30).

Mas que os cidadãos não estivessem em posição de demandar políticas não significava que o governo não respondia à sua opinião. Os cidadãos seriam normalmente passivos, mas teriam preferências reais sobre a atuação do governo. Essas preferências seriam uma disposição em relação ao governo como um todo, operando como um termostato: em tempos de liberalidade governamental, a opinião se moveria no sentido contrário, demandando menos governo; isso faria o governo ajustar sua política nesse sentido, até que a excessiva austeridade levasse o público, novamente, a se mover no sentido contrário, demandando mais governo. Esse “humor” (*mood*) seria tudo que os políticos precisariam saber para dela inferir políticas específicas. Os políticos responderiam à opinião pública potencial, que poderia vir a se cristalizar a respeito de questões específicas: “the nexus of policy representation is global” (1994, p. 30).

Políticos seriam ávidos por seguir essa opinião pública global para evitar o risco de uma derrota eleitoral. Em um influente artigo, Stimson, MacKuen e Erikson (1995) apresentaram uma versão sofisticada dos dois mecanismos causais oferecidos por Miller e Stokes, seleção e sanção. Conforme o humor público mudasse, ele poderia selecionar políticos diferentes, que compartilhassem de sua nova preferência por mais ou menos governo. Mas políticos são atores estratégicos. Eles antecipariam a possibilidade de derrota eleitoral e ajustariam suas ações. Políticos teriam preferências próprias sobre políticas, mas essas preferências formariam um intervalo dentro do qual o político poderia escolher um ponto de expediência, aquele que tem a maior probabilidade de maximizar sua chance de reeleição. Dado que as alterações do humor público são

ordenadas, respondendo às políticas públicas anteriores, haveria um consenso entre os políticos a respeito dessas alterações, de maneira que todos ajustariam seus pontos de expediência no mesmo sentido.

A antecipação racional não teria um efeito apenas sobre a maneira como se posicionam sobre questões da pauta. Políticos que vissem o humor público se aproximar dos pontos ideais de suas preferências políticas buscariam explorar a situação para pautar sua própria agenda. Políticos que vissem o humor se afastar de seus pontos ideais, recuariam esperando o momento de contra-atacar. Como todos percebem as mesmas alterações ordenadas do humor público, a agregação dessas ações estratégicas individuais produziria uma alteração no curso da política de governo sem a necessidade de alternância nos cargos. A “antecipação racional” produz “representação dinâmica”.

Em todos os seus trabalhos sobre o tema, os autores encontraram evidências de que as políticas de governo respondem a alteração no humor público, às vezes por meio dos dois mecanismos de seleção e sanção, às vezes exclusivamente pela antecipação racional à sanção eleitoral. (Erikson, MacKuen, & Stimson, 2002; Stimson, 1999; Stimson et al., 1994, 1995). Esses resultados levaram os autores a expressar reiteradamente uma visão otimista sobre a representação: “it works and it works without the heroic assumptions about the level of awareness and involvement of ordinary citizens. It works, that is, with the public opinion we know” (1994, p. 35).

Ainda que o termostato do humor público seja menos exigente da capacidade do cidadão comum do que formação de preferências sobre políticas específicas, ou mesmo domínios de políticas como em abordagens na tradição de Miller e Stokes, ainda requer informação o suficiente ao menos para formar um juízo fidedigno de que a política de governo é fiscalmente liberal ou conservadora. Como o eleitor obtia essa informação dado o conhecimento convencional do campo sobre a ignorância política do eleitor? Além disso, o argumento de Downs (1957) sobre a ignorância racional do eleitor já se tornara amplamente aceito: a procura por informação tem custos e seria racional para o eleitor não incorrer nesses custos diante do fato de que a probabilidade de seu voto fazer diferença em uma eleição é desprezível.

Como Page e Shapiro antes deles, Erikson, MacKuen e Stimson (2002) e Stimson (2004) recorrem ao milagre da agregação e à confiança em líderes de opinião. Além disso, argumentam, o processo de aquisição de informação pelo cidadão comum seria amplamente passivo, por meio de absorção de informação livre, sem qualquer custo. Dessa forma, os eleitores racionalmente ignorantes conseguem guiar o governo.

Mas eles acrescentam outro mecanismo. Como Erikson (1971) tinha sugerido, eles argumentam que uma pequena parcela do eleitorado é o suficiente para que o público influencie a política de governo: eleições são ganhas por poucos pontos percentuais e da perspectiva da “macropolítica” as menores margens são consequenciais. A política acontece nas margens.

Quem é essa influente minoria? Stimson (2004) sugere que o eleitorado é dividido em três parcelas desproporcionais: os “apaixonados”, partidários que votam no mesmo partido não importa o que aconteça; os “desengajados”, cuja falta de interesse por política faz que suas opiniões não respondam à atuação do governo, sendo aleatórias; e os “marcadores de pontos” (*scorekeepers*), pragmáticos não ideológicos que mudam de lado conforme acreditem que um ou outro entregará políticas melhores. Enquanto as opiniões dos primeiros não mudam e as dos segundos são erros aleatórios que se cancelam na agregação, as dos terceiros explicam as mudanças na opinião pública e subsequentes respostas do governo.

Como uma minoria é capaz de guiar o governo, Erikson, MacKuen e Stimson (2002) argumentam que não precisamos nos contentar com uma versão fraca da teoria democrática, segundo a qual basta que as instituições democráticas sobrevivam à alternância ocasional das elites governantes. Uma versão forte, segundo a qual cidadãos politicamente ativos estariam prontos para remover os líderes políticos caso esses falhassem em representá-los, se verificaria na prática, ao menos na realidade americana. “The essence of democracy in this simple view is that citizens succeed in communicating their preferences to government and that government responds”, coloca Stimson, completando: “because some do succeed in systematically asserting their preferences and because change at the margin is enough to move government, then democracy works” (Stimson, 2004, pp. 170–1).

1.5.Instituições importam

Outra derivação da tradição inaugurada pela análise de Miller e Stokes foi a literatura comparada sobre congruência, responsividade ou (outro termo empregado nessa literatura) correspondência. O modelo de congruência começou a ser exportado em estudos de caso de países europeus. Replicando o modelo de Miller e Stokes, Converse e Pierce (1979) analisaram o nível de congruência entre distritos e parlamentares na França. Assim que se tentou aplicar o modelo a outros países uma

coisa ficou clara: os altos níveis de disciplina partidária dos parlamentares franceses faziam que, uma vez que se introduzisse a variável “partido” na análise, não restasse muita variância a ser explicada com a opinião dos distritos, o que reduzia a quase nada correlação entre opinião dos distritos e a votação dos parlamentares. Outros trabalhos sobre países europeus chegaram à mesma conclusão (cf. Thomassen, 1991). O partido e não o parlamentar individual parecia ser a unidade de análise apropriada.

Estudos posteriores se ajustaram a essa percepção, invocando o “modelo de partido responsável”, mas o modelo de congruência permaneceu basicamente inalterado. Além disso, muitos desses estudos também passaram a adotar abordagens comparadas (cf. Powell, 2004a). Dalton (1985) foi pioneiro ao analisar a congruência entre as posições dos eleitores e dos líderes dos partidos em diversos países europeus, e encontrou fortes evidências nesse sentido. O autor reconhecia que só isso não dizia se eram os líderes partidários que estavam seguindo a opinião das bases ou se, pelo contrário, eram as bases que estavam sendo persuadidas pelos líderes partidários, hipótese que comprometeria o apelo normativo do modelo de congruência.

À semelhança do humor público empregado por Stimson, MacKuen e Erikson, estudos posteriores adotaram uma medida única das preferências do eleitorado e dos partidos: a dimensão direita-esquerda. A posição ideológica do eleitorado é medida por meio da autocolocação dos eleitores em surveys nacionais, e a dos partidos, meio da colocação de acadêmicos locais ou análise do conteúdo dos manifestos dos partidos. Mas, diferentemente dos estudos longitudinais americanos, poucos desses estudos analisam as políticas públicas efetivamente adotadas (uma exceção é Kang & Powell, 2010). Esses trabalhos dão uma interpretação normativa ao teorema do eleitor mediano: a posição mediana não é simplesmente aquela que se espera que prevaleça empiricamente caso a disputa eleitoral siga a dinâmica espacial downsiana, é a que deve prevalecer uma vez que é a única posição capaz de angariar maioria em um espaço unidimensional. Governo representativo é governo centrista. Em um volume dedicado a essa literatura, Dalton, Farrell e MacAllister (2011), sintetizam seu tom otimista: “studies of voter-party congruence and citizens-government congruence have found high levels of agreement – evidence that democracy works” (Dalton et al., 2011, p. 23).

A maior inovação dessa literatura foi introduzir variáveis institucionais na análise. O principal autor a ter avançado essa linha foi provavelmente Powell. Em uma série de trabalhos o autor chamou atenção para as consequências das instituições políticas para a viabilidade do accountability eleitoral como mecanismo de controle do

governo pelos cidadãos (Huber & Powell, 1994; Powell, 1989, 2000, 2004b; Powell & Vanberg, 2000). Nem todos os arranjos institucionais são igualmente favoráveis à ocorrência do accountability. Essa concepção de representação tem um viés majoritário:

In the majoritarian vision of citizen control, concentrated policy-making power is not undesirable. In fact, concentrated power is necessary, although not sufficient, for citizen control. If power is dispersed among officials, offices and issues, then policy making must be the outcome of complex bargaining between winners and losers, ins and outs. As a result of such dispersion, retrospective responsibility can be difficult to pinpoint, and elections may bear only a tenuous relation to the formation of winning policy coalitions. The directness and clarity of the connections that make this vision attractive depend on concentrated political power that citizens can control. (Powell, 2000, p. 5)

Powell aponta que as principais condições para que os cidadãos consigam controlar o governo por meio dos mecanismos eleitorais da seleção e da sanção são a clareza da responsabilidade dos governos passados e a identificabilidade dos governos futuros. Sem a primeira, o eleitor não consegue atribuir responsabilidade pelas políticas perseguidas e, portanto, não consegue punir eleitoralmente o incumbente, falhando em oferecer incentivos para que o governo, em antecipação à sanção eleitoral, persiga suas preferências. Sem a segunda, o eleitor não é capaz de escolher um governo que compartilhe de suas preferências porque o resultado da eleição não se traduz imediatamente no controle do governo – as eleições não são decisivas, nesse sentido. Ambos as condições militam por instituições políticas majoritárias: quanto mais próximo o vencedor das eleições estiver de tomar controle totalmente do governo, mais fácil identificar quem foi o responsável pelas políticas passadas e quem será o responsável no futuro, dado o resultado eleitoral.

A clareza da responsabilidade e a identificabilidade dos governos futuros são comprometidas por fenômenos associados a instituições políticas proporcionais, como sistemas multipartidários, governos de coalizão, governos minoritários e compartilhamento do poder com a minoria legislativa. Sistemas multipartidários comprometem a identificabilidade dos governos futuros, pois esses não são definidos pelo resultado eleitoral por si só, mas são fruto de negociação e barganha entre as elites partidárias. Governos de coalizão, governos minoritários e compartilhamento de poder comprometem a clareza da responsabilidade, pois fazem que a política de governo não seja produto da preferência de nenhum partido: como nenhum deles quis esse resultado

é difícil decidir quem é o culpado. Separação de poderes e federalismo têm o mesmo efeito.

A visão majoritária da democracia deriva seu ímpeto e apelo de uma desconfiança das elites políticas, que ecoa o ideal da democracia direta e o modelo da representação do delegado. “Majoritarians seem suspicious of the role of political elites in negotiating government and policies and are desirous of restraining their postelection independence” (Powell, 2000, p. 200). Por consequência, buscaram tornar as eleições o estágio mais decisivo o possível da política de governo, pois é nesse estágio que os cidadãos são determinantes.

Tendo em vista essa inspiração da visão majoritária, era um resultado surpreendente que sistemas políticos com características proporcionais fossem tão responsivos quanto sistemas políticos majoritários. Em sistemas proporcionais, as eleições não são o estágio definitivo da política de governo: essa é fruto de negociação e barganha entre partidos após as eleições. Então, fosse lá qual o mecanismo que explicasse esse achado, não se resumia ao controle eleitoral dos cidadãos. Os primeiros resultados dessa literatura, inclusive, apontavam a superioridade de sistemas proporcionais nesse aspecto, devido à desproporcionalidade dos sistemas majoritários, que por vezes impediam a preferência eleitoral dos eleitores de se impor (Powell & Vanberg, 2000). Resultados posteriores deixaram de detectar uma diferença (Powell, 2009), mas o fato permanecia de que, em sistemas proporcionais, o estágio eleitoral não resumia toda a história.

Os desdobramentos comparados da literatura de congruência receberam sua dose de críticas. Thomassen (1994) argumentava que substituir o parlamentar individual pelo partido, como faziam análises na linha da literatura da congruência sobre países europeus não ajudava. Como a versão original, o modelo de partidos exige que os eleitores tenham preferências políticas claras e consistentes para selecionar ou punir os partidos conforme eles perseguissem ou não suas preferências. Mas essa não era uma exigência trivial, dada a ignorância do eleitorado. Além disso, como o original, o modelo da congruência partidária trai uma predileção pela democracia direta que contraria a realidade do governo representativo contemporâneo.

Dada essa predileção, a representação adequada seria “de baixo para cima”, em que cidadãos com preferências políticas exógenas e estáveis apontariam delegados para persegui-las. Mas, como a literatura americana sobre representação já apontava, as preferências políticas dos cidadãos poderiam muito bem ser endógenas à dinâmica

política. Nesse caso, argumentam Andeweg e Thomassen (2005) a representação ocorreria de “cima para baixo”: eleitores reagiriam de maneira positiva ou negativa às iniciativas do “empreendedor político” *schumpeteriano*.

1.6. Conclusão

A literatura original de congruência e o rol de conceitos e hipóteses a ela associados, a dinâmica downsiana da competição eleitoral e a hipótese da marginalidade, continuam influentes e os resultados geralmente confirmam as expectativas do modelo (Ansolabehere & Jones, 2010; Canes-Wrone, Brady, & Cogan, 2002; Griffin, 2006). Nas palavras de dois autores: “constituents have the capacity to and do in fact hold their members of Congress accountable for roll-call votes” (Ansolabehere & Jones, 2010, p. 596). Ao lado dos resultados recentes da literatura de representação dinâmica e da literatura comparada de congruência, esses achados estimulam uma atitude otimista em relação à representação.

Mas, neste capítulo, vimos que, desde o início, os pressupostos teóricos dessa literatura eram alvo de crítica. A concepção de representação como congruência, garantida pelo accountability eleitoral, trai uma predileção pela democracia direta e pelo modelo do delegado que são incompatíveis com a realidade dos governos representativos contemporâneos. Essa concepção faz demandas exigentes ao cidadão, que a literatura mais recente só conseguiu responder evadindo-se, recorrendo ao milagre da agregação e ao uso de heurísticas políticas. Como veremos, esses mecanismos não deveriam ser motivo para tanto entusiasmo. Há razões para duvidar da direção da causalidade assumida por muitos desses estudos.

Além disso, críticos dessa concepção apontaram desde cedo a sua incapacidade de acomodar um fenômeno que é pervasivo para qualquer observador da dinâmica política: a liderança. Se o papel do representante é perseguir as preferências dadas do representado não existe espaço para o líder se não como o educador que, na visão esperançosa de Page e Shapiro, instrui o representado a respeito das consequências das políticas para que o próprio representado possa fazer uma escolha informada. Mas não há persuasão ou retórica. No próximo capítulo veremos uma importante vertente do accountability eleitoral que tenta abrir espaço para a figura do líder: a do voto retrospectivo.

2. Voto retrospectivo e agência política

Outra tradição de pesquisa contribuiu para o desenvolvimento da teoria do accountability eleitoral foi a do voto retrospectivo. Como a literatura sobre congruência ou responsividade, a do voto retrospectivo parte da mesma intuição de que a eleição é um instrumento por meio do qual o representado controla o representante, por meio dos mecanismos de seleção e sanção. Contudo, enquanto a literatura de congruência em sua maior parte assume que esses mecanismos estão operando e investiga seus efeitos em termos da congruência entre as preferências por políticas dos representados e a atuação dos representantes, a do voto retrospectivo investiga a operação dos mecanismos e não supõe que seu bom funcionamento implica necessariamente na espécie estreita de congruência assumida pela tradição da responsividade. Os representados podem usar o voto para assegurar que representantes sigam suas preferências por políticas ou para garantir que atuem de maneira competente.

Isso significa que essa literatura promete deixar espaço para o exercício da liderança pelos políticos. O representado não precisa manter o representante na rédea curta. Pode deixá-lo livre para tomar a iniciativa, inovar e assumir riscos buscando apresentar um bom resultado aos eleitores. É com base nesse resultado, e não em uma congruência estreita, que ele será julgado nas urnas. Ao menos isso era parte do ímpeto inicial da literatura de voto retrospectivo. Outra literatura que se desenvolveu simultaneamente e em interação com a de voto retrospectivo, a de agência política, teria derivações que ecoariam a velha tipologia burkeana.

O que rendeu, ao menos no início, o título de “voto retrospectivo” a essa literatura é seu foco no uso que um eleitor racional faria da atuação passada do representante para informar sua decisão de voto. Outra parte do ímpeto inicial dessa literatura era a ideia de que algum e geralmente pouco conhecimento da situação do país, assumindo que essa pudesse ser atribuída ao político, poderia ser o suficiente para que o eleitor pudesse tomar uma decisão racional e razoavelmente eficaz no dia da eleição. Contudo, desde logo, havia dúvidas a respeito disso, as quais seriam reforçadas pelo desenvolvimento da literatura de agência política: é difícil para um principal quase ignorante sancionar ou selecionar agentes.

2.1.Os antecedentes teóricos

A ideia de que é racional para o eleitor usar a atuação passada do governo para decidir como votar já aparecia em Downs (1957). No modelo proposto por Downs, o objeto da escolha são partidos e cada eleitor vota no partido que produzirá a maior utilidade esperada para ele. Ele determina qual é esse partido comparando os desempenhos futuros esperados dos partidos na disputa. Para tanto, ele não pode confiar nas plataformas dos partidos: ele sabe que essas plataformas são cartas de intenções e nenhum partido as colocará em prática na íntegra. Então ele precisa estimar qual efetivamente produzirá maior utilidade para ele uma vez no poder. Ele pode fazer isso comparando o desempenho passado do incumbente com o desempenho hipotético do desafiante no mesmo período, assumindo que, se reeleito, o incumbente manterá suas políticas e, se eleito, o desafiante implantará as políticas que defendeu no passado. Dado que o desempenho passado do incumbente é uma importante fonte de informação para que o eleitor decida seu voto, “in effect, every election is a judgment passed upon the record of the incumbent party.” (Downs, 1957, p. 41)

Mas há uma peculiaridade no modelo de Downs. Embora o eleitor vote conforme sua utilidade esperada, isso não significa que ele se preocupa apenas com quanto dinheiro ou o equivalente em serviços e outras vantagens receberá sob determinado partido. Pelo contrário: “to decide what impact each government act has upon his [utility] income, he appraises it as good or bad in the light of his own view of the ‘good society.’” (Downs, 1957, p. 46) Isso faz do eleitor downsiano um tipo peculiar de eleitor. Ele se preocupa com resultados. “Rational men are not interested in policies *per se* but in their own utility incomes.” (Downs, 1957, p. 42) Mas os resultados em questão são as consequências das políticas do partido para a realização da sua concepção da boa sociedade.

Tudo isso ocorre na situação de informação perfeita da primeira parte do livro. Na segunda parte, Downs introduz a possibilidade de que os eleitores tenham pouca informação a respeito das políticas do partido e seus efeitos realizados ou esperados. Dado o argumento do próprio autor sobre a ignorância racional dos eleitores na terceira parte, sabemos que esse é o mundo real. A ignorância do eleitor torna a ideologia do partido um atalho informacional útil para ele. Ideologias dispensam o eleitor de estimar por si só a relação entre cada política do partido e sua concepção da boa sociedade.

Portanto, quando o eleitor recorre ao desempenho passado do incumbente para decidir seu voto na situação de informação imperfeita, é à coloração ideológica das políticas do incumbente que está recorrendo. Downs argumenta que a competição

eleitoral oferece incentivos para que os partidos sejam consistentes ideologicamente, perseguindo políticas com a mesma coloração ideológica que perseguiram (se incumbente) ou defenderam (se desafiante) no passado; para serem, isto é, responsáveis e confiáveis, respectivamente. Portanto, o aspecto retrospectivo do modelo de downsiano é basicamente a reputação ideológica dos partidos. O desempenho do incumbente por si só conta apenas como critério de desempate no caso em que os dois partidos tenham a mesma plataforma: nesse caso, o eleitor vota no incumbente se estiver satisfeito, ou vota no desafiante se quiser alguma mudança.

É a introdução da ideologia que permite que o modelo espacial da competição eleitoral decole. Mas o modelo precisa de mais um pressuposto para sair do chão: o de que essas ideologias são distribuídas em um espaço unidimensional. Esse é o pressuposto que Stokes (1963) atacava. Stokes aponta que muitas questões políticas não são “questões de posição”, como a posição ideológica em uma dimensão direita-esquerda ou a posição a favor ou contra os direitos civis dos negros, mas “questões de valência”, que envolvem atribuir aos partidos condições que são universalmente avaliadas positivamente ou negativamente, como corrupção, guerra e prosperidade econômica.

Quando se trata de uma condição como essas, a questão é, se for uma condição passada, a quem se atribuir crédito ou culpa ou, se for futura, qual partido tem maior probabilidade de concretizá-la. “But throwing the rascals out is very different from choosing between two or more parties on the basis of their advocacy of alternatives of government action.” (Stokes, 1963, p. 373) Questões de valência não são assimiláveis ao espaço ideológico unidimensional porque todos os partidos e eleitores têm a mesma “posição” a respeito delas: ninguém é a favor de corrupção ou depressão econômica.

Um dos autores de *The American Voter* (Campbell, Converse, Miller, & Stokes, 1960), Stokes sabia que o eleitor americano era desinformado demais para apresentar o comportamento ideológico pressuposto pelo modelo espacial de Downs. Esses estudos pintavam os eleitores como simultaneamente ignorantes e fortemente influenciados por fatores psicológicos, que determinavam sua identificação partidária. É contra essa visão que o clássico de V. O. Key *The Responsible Electorate* (1966) se colocava. Como o autor famosamente formula:

The perverse and unorthodox argument of this little book is that voters are not fools. To be sure, many individual voters act in odd ways indeed; yet in the large the electorate

behaves about as rationally and responsibly as we should expect, given the clarity of the alternatives presented to it and the character of the information available to it. In American presidential campaigns of recent decades the portrait of the American electorate that develops from the data is not one of an electorate straitjacketed by social determinants or moved by subconscious urges triggered by devilishly skillful propagandists. It is rather one of an electorate moved by concern about central and relevant questions of public policy, of governmental performance, and of executive personality. (Key, Jr., 1966, pp. 7–8)

A influência da obra se deve muito mais à teoria oferecida do que às evidências empíricas apresentadas. Eleitores são pragmáticos, recompensando governos competentes e punindo incompetentes. Por um lado, isso significa que eleitores são principalmente reativos. Eles reagem às ofertas dos políticos, que gozam da iniciativa nessa relação. “The voice of the people is but an echo. The output of an echo chamber bears an inevitable and invariable relation to the input”, Key famosamente afirma. “As candidates and parties clamor for attention and vie for popular support, the people’s verdict can be no more than a selective reflection from among the alternatives and outlooks presented to them.” (Key, Jr., 1966, p. 2) Por outro, estar no polo ativo dessa relação dá ao incumbente liberdade para inovar em busca de bons resultados.

The pattern of flow of the major streams of shifting voters graphically reflect the electorate in its great, and perhaps principal, role as an appraiser of past events, past performance, and past actions. It judges retrospectively; it commands prospectively only insofar as it expresses either approval or disapproval of that which has happened before. Voter may reject what they have known; or they may approve what they have known. They are not likely to be attracted in great numbers by promises of the novel or unknown. Once innovation has occurred they may embrace it, even though they would have, earlier, hesitated to venture forth to welcome it. (Key, Jr., 1966, p. 61)

2.2.O ímpeto inicial

Foi o artigo seminal de Kramer (1971) que realizou o primeiro teste da teoria de Key com dados econômicos agregados, associando mais estreitamente voto retrospectivo ao desempenho econômico, como se tornaria a regra nessa literatura. Kramer apresenta expressamente seu trabalho como um teste da “hipótese da racionalidade” do eleitor: de que o voto é uma escolha racional entre alternativas. De

acordo com uma visão, que Kramer chama de teoria democrática clássica, para que a decisão do voto seja racional o eleitor deve buscar ativamente o máximo de informação a respeito das plataformas dos candidatos e então escolher qual oferece o melhor pacote de políticas.

Dessa perspectiva, as evidências sobre a ignorância política do eleitor eram conclusivas: o eleitor não era racional. Mas uma perspectiva mais realista levaria em conta o fato de que informação tem custos, que é difícil estimar antecipadamente o efeito de políticas propostas e que plataformas eleitorais não são vinculantes. Tendo isso em vista, um eleitor racional faria melhor em confiar em informações facilmente disponíveis, como o desempenho passado do incumbente. O desempenho passado do incumbente lhe dá indicações sobre quais políticas o incumbente perseguiria se reeleito, sua eficácia e a competência de sua equipe. Fazendo uso dessa informação, o eleitor racional emprega a seguinte “regra de decisão”: votar no incumbente se seu desempenho ultrapassar algum parâmetro determinado; votar no desafiante se o desempenho do incumbente ficar aquém do parâmetro.

Kramer provavelmente oferece a primeira formulação da regra de decisão ou regra de voto retrospectiva e mostra que os votos do partido incumbente nas eleições presidenciais e para o congresso refletem o desempenho econômico durante o mandato, como esperado. Citando Key, sua conclusão deixa claro contra quem argumenta. “Election outcomes are in substantial part responsive to objective changes occurring under the incumbent party; they are not ‘irrational’, or random, or solely the product of past loyalties and habits, or of campaign rhetoric and merchandising.” (Kramer, 1971, p. 140)

Tufte (1975) dava o mesmo tom a sua análise das eleições para o congresso que ocorrem no meio do mandato presidencial. A interpretação então corrente, de que o resultado dessas eleições era simplesmente uma derivação da eleição presidencial anterior, representava um desafio à ideia de que o eleitor age racionalmente e de maneira responsiva ao ambiente político. Tufte mostra que o resultado dessas eleições respondia ao desempenho econômico recente: as eleições de meio de mandato eram um referendo sobre o desempenho do partido do presidente. O eleitor não precisa acompanhar a atuação legislativa do deputado do seu distrito ou dos partidos para que seu voto reflita o desempenho dos partidos, como argumentavam Stokes e Miller (1962). A explicação de Tufte é menos exigente do eleitor em termos de informação: basta que saiba qual o partido do presidente e qual o partido dos candidatos ao

congresso. Além disso, basta que uma parcela do eleitorado vote dessa forma para que a agregação dos comportamentos individuais exiba uma racionalidade coletiva. As hipóteses da política marginal e do milagre da agregação já se insinuavam.

Popkin, Gorman, Phillips e Smith (1976) ofereciam uma minuciosa interpretação da divergência teórica entre a emergente literatura do voto retrospectivo e os estudos de Michigan. Esses estudos adotavam uma concepção do eleitor como cidadão: alguém que é bem informado politicamente para poder cumprir seu dever cívico. As evidências sobre a ignorância política do eleitor eram devastadoras dessa perspectiva. Mas o problema, argumentam Popkin e colegas, não era o eleitor e sim a concepção do eleitor-cidadão. Em seu lugar, eles propõem uma concepção do eleitor como investidor: alguém que vota de acordo com o retorno esperado da eleição de um ou outro candidato.

O modelo espacial da competição eleitoral de Downs estava se tornando cada vez mais influente. Popkin e colegas o rejeitavam, enfatizando que a contribuição realmente importante do autor era sua análise dos custos de informação e da ignorância racional do eleitor: dado que a probabilidade do voto individual influenciar o resultado da eleição é desprezível, o retorno esperado da decisão do voto é mínimo, o que torna irracional incorrer nos custos de oportunidade de se informar politicamente exclusivamente para votar. Diante disso, é de se esperar que os eleitores utilizem estratégias que cortem custos de informação, atalhos informacionais como partido, para poderem tomar decisões com informação incompleta. A própria situação da decisão do voto é estruturada de maneira que pouca informação seja necessária: apenas o suficiente para escolher qual das alternativas é preferível. Qualquer informação adicional que não tenha uma alta probabilidade de alterar a preferência do eleitor é supérflua.

Dado o custo-benefício da informação política, o eleitor-investidor a adquire de maneira incidental, no curso de suas atividades cotidianas. Essa informação pode ser gratuita ou custosa, mas é adquirida em virtude de e para ser usada em suas atividades cotidianas, não para fins políticos. “Usable political information is acquired in the process of making individual economic decisions: housewives learn about inflation of retail prices, homebuyers find out the trends in mortgage loan interest rates, and owners of stocks follow the Dow-Jones average.” (Popkin et al., 1976, p. 788) Essas informações adquiridas para outros fins são então empregadas na decisão do voto. Os mais bem informados sobre a política pública não são os cidadãos com maior espírito cívico, mas aqueles que precisam dessas informações para tomar decisões que têm impacto direto nas suas vidas: agricultores que precisam saber sobre política de

subsídios agrícolas para decidir qual cultura cultivar, por exemplo. Informação livre e motivação autointeressada para se informar são os fatores que determinam o nível de conhecimento político.

Dessa perspectiva, partido e ideologia não são algo que o eleitor valoriza por si só, em função de seus afetos ou convicções. São atalhos informacionais: indícios do comportamento que o candidato terá se eleito. Identificação partidária reflete a aprovação da atuação do partido até o momento, não laços afetivos. “Strength of partisanship is a running tally of current party assessment.” (Popkin et al., 1976, p. 792) A analogia do “registro corrente” se tornaria popular nas décadas seguintes. Além disso, mais do que congruência ideológica, o que o eleitor procura de candidatos são sinais de competência: indícios de que ele pode entregar um bom desempenho. O melhor indício disso é o desempenho passado do candidato. O eleitor não pergunta em qual partido seus afetos estão depositados, no estilo de Michigan, ou qual ideologia é mais próxima da suas convicções, no estilo de Downs, mas “what have you done for me lately?”, como na anedota mais parafraseada de toda essa literatura.¹

O artigo de Popkin e colegas mostra que o ímpeto original da literatura de voto retrospectivo era uma reação tanto à figura do eleitor pintada pelos estudos de Michigan quanto ao então crescentemente popular modelo espacial da competição eleitoral de Downs. O eleitor retrospectivo é eficiente e pragmático: toma decisões com pouca informação e busca competência, não congruência ideológica. O artigo também antecipa outra grande literatura da ciência política, a das heurísticas políticas, que Popkin ajudaria a impulsionar mais de uma década depois, e mostra o ponto em que ela se cruza com a tradição do voto retrospectivo: essa regra de decisão é uma estratégia para cortar

¹ A anedota envolve Alben Barkley, vice-presidente dos Estados Unidos durante o governo Truman. Truman reconta a anedota em suas anotações:

Barkley was campaigning in 1938 along the Ohio River in a small town. He noticed an old fellow with whom he was well acquainted cross the street to avoid meeting him. Alben asked another friend with whom he was talking at the time if old man so & so was at odds with him. Barkley was informed that old man so & so was "mad" at him. So Barkley crossed the street and stopped old man so & so and asked what the trouble could possibly be.

Barkley reminded the old man that as soon as the Armistice of 1918 was signed he had succeeded in having his boy returned so the old man could run his farm. "Yes," said the old man, "you did that." "Well," said Alben, "didn't I get your daughter made postmaster of this town?" "Yes," said the old man, "you did." "Then," said Barkley, "didn't I get you a disaster loan a few years ago when the Ohio washed you out?" "Yes," said the old man, "you did." "Then," said Barkley, "why are you against me?" "Well," said the old man, "you ain't done nothin' for me lately!" (Truman, 1952)

custos de informação. Fiorina (1978) acrescentaria que é normativamente desejável: “[it] encourages representation by providing an incentive for politicians to anticipate constituent’s reactions when they make public policy.” (Fiorina, 1978, p. 429)

O clássico estudo de Fiorina (1981) é um esforço para integrar as visões de Downs, Key e dos estudos de Michigan em um mesmo modelo. Fiorina argumenta que as teorias de Downs e de Key só são distintas quando há controvérsia a respeito do objetivo ou dos meios da política pública. Um exemplo é desemprego: a maioria das pessoas concorda que o governo deve combater o desemprego e não se importa com os meios apropriados para se perseguir esse objetivo. Desemprego, e a economia em geral, é para a maioria das pessoas uma questão de valência, na terminologia de Stokes. Quando se trata desse tipo de questão, as teorias de Downs e Key se fundem. A falta de controvérsia elimina a dimensão em que o modelo espacial downsiano opera, revertendo à situação em que as plataformas dos partidos são iguais e o desempenho do incumbente é o critério de desempate.

Fiorina integra a lógica do voto retrospectivo como uma estratégia para cortar custos de informação, presente em Downs, com a ideia de Key de que o eleitor é pragmático, recompensando governos competentes e punindo incompetentes. Seu modelo faz isso incorporando o aspecto retrospectivo do voto como um viés na comparação que o eleitor faz dos candidatos para decidir seu voto. Esse viés reflete as experiências passadas que o eleitor teve sob o incumbente e pode favorecê-lo, prejudicá-lo ou lhe ser indiferente. Nesse último caso, o eleitor vota exclusivamente baseado nas promessas dos candidatos: trata-se do eleitor-cidadão assumido como ideal normativo pelos estudos de Michigan. Nos casos em que o eleitor é indiferente entre as plataformas e o viés favorece ou prejudica o incumbente, tem-se o clássico eleitor retrospectivo. Dessa forma, o modelo integra considerações prospectivas e retrospectivas. Mas o modelo também permite que o viés reflita experiências que se estendem por um período de tempo maior que o do mandato do incumbente, incorporando identificação partidária por meio da mesma regra de decisão retrospectiva. Como Popkin e colegas, Fiorina argumenta que identificação partidária reflete o desempenho passado do partido: é um registro corrente da atuação do partido.

O estudo de Fiorina é uma resposta à figura do eleitor pintada pelos estudos de Michigan e a aparente conclusão a que ela leva: de que a falta de informação do eleitor faz com que seu comportamento eleitoral seja irracional. O eleitor racional seria aquele bem informado sobre os detalhes da política pública e que vota com base nesse

conhecimento. Os estudos de Michigan tinham testado o conhecimento do eleitor e verificado que ele deixava a desejar. “But (...) who are we to ‘test’ the electorate?” (Fiorina, 1981, p. 10) O eleitor não precisa ser um especialista em política pública para depositar um voto informado. O conceito de racionalidade envolvido nesses estudos era apropriado a um mundo de informação perfeita, onde não há custos de informação. Mas o mundo real não é assim. Nesse mundo, como Downs percebera, o eleitor vai buscar maximizar o benefício líquido do voto, o que envolve minimizar os custos da decisão. Votar com pouca informação é o que constitui comportamento racional. “For Downs, rationality *demanded* many of the behavioral patterns political scientists took to be evidence of irrationality.” (Fiorina, 1981, p. 199)

O estudo é também uma rejeição da interpretação, que tem uma clara afinidade com o modelo espacial da competição ideológica de Downs, de que eleições conferem um “mandato” (*mandate*) para o vencedor implantar a plataforma com a qual concorreu. Eleitores escolhem pessoas, não pacotes de políticas. “Politicians need not discern the precise policy preferences of their constituents. They need only *anticipate* the *reactions* of their constituents to the conditions brought about by the policy instruments they adopt.” (Fiorina, 1981, p. 11) Accountability é garantido pelos incentivos gerados pelo juízo *ex post*, não por um mandato conferido *ex ante*. O voto retrospectivo não coloca quaisquer restrições ao conteúdo das políticas de governo. O governo é livre para inovar em busca de bons resultados. Isso é uma vantagem do voto retrospectivo: essa liberdade dá espaço para liderança política, iniciativa, inovação e assunção de riscos.

2.3. Eleitores míopes, políticas míopes

Nem tudo eram flores para os primeiros estudos que adotavam o paradigma do voto retrospectivo. Não demorou para que autores comessem a apontar que, em vez de dar espaço para um virtuoso exercício de liderança, o accountability eleitoral oferecia incentivos para que o chefe do executivo fizesse uso dos instrumentos de política monetária e fiscal para manipular a economia. O primeiro modelo do “ciclo econômico político” (*political business cycle*) foi o de Nordhaus (1975). O autor investiga distorções na política macroeconômica supostamente causadas pelo uso de uma regra de voto retrospectivo pelos eleitores. O modelo deriva do pressuposto de que os eleitores não entendem o *trade-off* macroeconômico entre inflação e pleno emprego.

Nordhaus assume um determinado modelo do funcionamento da economia. Trata-se do modelo da taxa natural de desemprego, de acordo com o qual, inflação e desemprego são inversamente relacionados no curto prazo, mas não no longo prazo (Keech, 1995, cap. 3). Existe uma taxa natural de desemprego, determinada por aspectos do mercado de trabalho, que é compatível com qualquer taxa de inflação. Tentativas de usar instrumentos de política monetária para reduzir e manter baixo o desemprego não são sustentáveis e aceleram constantemente a inflação. Os eleitores de Nordhaus são retrospectivos: recompensam o incumbente pelo desempenho econômico durante seu mandato. Como eles não entendem o *trade-off* entre inflação e pleno emprego, recompensam os incumbentes por manipularem a economia para reduzir artificialmente o desemprego. Isso faz com que a taxa de inflação seja constantemente superior ao ótimo do ponto de vista do bem estar coletivo. Os eleitores escolhem uma “política puramente míope” em que o futuro é infinitamente descontado.

Nordhaus atribui uma segunda miopia ao eleitor que modifica a distorção provocada pelo incentivo eleitoral, mas não altera seu resultado substantivo: além de escolherem uma política em que o futuro é descontado, os eleitores também têm memória curta, só levando em conta o ano eleitoral em sua avaliação retrospectiva. Isso induz o ciclo econômico político ou eleitoral: o incumbente vai reduzir artificialmente o desemprego no ano eleitoral, acelerando a inflação; uma vez eleito, como os eleitores não levam em conta os primeiros anos do seu mandato, ele vai aumentar o desemprego para combater a inflação, para preparar o terreno para sua manipulação em sentido contrário no fim do mandato. O exemplo clássico é a política expansionista perseguida sob Nixon no ano de eleição presidencial de 1972 e o correspondente aumento da inflação no ano seguinte. O resultado é o mesmo: a taxa de inflação e desemprego são constantemente subótimas do ponto de vista do bem estar coletivo.

Nordhaus apresenta evidências de ciclos desse tipo em diferentes países, demonstrando a “miopia democrática”, qual seja, “the basic difficulty in making intertemporal choices in democratic systems” (Nordhaus, 1975, p. 188). O critério de política ótima de Nordhaus é aquela que seria adotada por uma “agência planejadora”. Trata-se de uma espécie de ditador benevolente, o que não é exatamente uma alternativa viável ao processo democrático. Tufte (1978) oferecia uma visão mais sensata. Como no modelo de Nordhaus, o incentivo para manipulação da economia advém da possibilidade de que os eleitores sejam míopes. Essa é a premissa central da “teoria dos

políticos” sobre o impacto eleitoral do desempenho da economia: eleitores respondem ao movimento da economia nos meses que antecedem à eleição.

Tufte, contudo, ressalva que o determinante mais importante da variação do desempenho econômico é a ideologia do partido incumbente. Democratas combatiam o desemprego, republicanos, a inflação. A política econômica do governo não era totalmente determinada pelo ciclo eleitoral. Além disso, o autor sugere que o ciclo eleitoral e seus efeitos sejam encarados como uma externalidade da democracia. Isto é, como um custo de algo que é desejável, mas por outras razões. Diferentemente da visão entusiasta do accountability eleitoral, os incentivos da sanção eleitoral são o preço a se pagar pela democracia, e não uma de suas recompensas. “The electoral-economic cycle breeds a lurching, stop-and-go economy world over. (...) There is a bias toward policies with immediate, highly visible benefits and deferred, hidden costs – myopic policies for myopic voters.” (Tufte, 1978, p. 143)

Ciclos econômicos políticos acontecem nas análises de Nordhaus e Tufte porque os eleitores têm memória curta e são ingênuos, não entendem que as políticas míopes têm custos deferidos. Chappell e Keech (1985) desafiaram esse pressuposto. Os autores apresentam evidências de que o comportamento dos eleitores é mais compatível com uma regra de voto sofisticada que com uma ingênua. Eleitores sofisticados reconhecem que políticas de curto prazo são constrangidas pelas possibilidades econômicas e votam no incumbente conforme ele persiga políticas que promovam resultados de longo prazo, punindo expansões inflacionárias e aceitando recessões para combater à inflação. O eleitor sofisticado é invulnerável a manipulação independentemente da duração da sua memória. Os autores sugerem que isso ajuda a explicar as poucas evidências de ciclos políticos que estudos posteriores a Nordhaus e Tufte encontraram.

Modelos posteriores postulariam eleitores ainda mais sofisticados. A manipulação econômica do modelo original de Nordhaus dependia de uma teoria microeconômica que veio a ser descartada, a das “expectativas adaptativas”, segundo a qual os agentes econômicos formam expectativas para o futuro extrapolando o passado (Keech, 1995, cap. 3). Essa visão veio a ser atacada por atribuir um comportamento irracional aos agentes econômicos. Agentes econômicos com “expectativas racionais” não extrapolam simplesmente o passado, mas lançam mão de todas as informações de que dispõem. Isso significa que alteram suas expectativas em reação a intervenções políticas na economia (Mankiw, 1990). Diante disso, “citizens would defeat most government manipulation of the economy in their capacity as economic agents.”

(Keech, 1995, p. 58) Cidadãos derrotariam a política manipulativa simplesmente não reagindo na sua capacidade de empregadores, empregados, investidores e consumidores.

Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990) ofereceram influentes reformulações do ciclo econômico eleitoral compatíveis com expectativas racionais. Nesses modelos, a interação entre eleitores e políticos é um jogo de informação assimétrica. Esses modelos formalizam a intuição dos primeiros estudos de voto retrospectivo de que os eleitores usam o desempenho passado do incumbente para identificar sua competência para governar. Políticos são heterogêneos no seu nível de competência. Competência pode ser modelada de várias formas. Nos modelos de Rogoff e Sibert e Rogoff quanto mais competente um partido, menor arrecadação ele precisa para fornecer determinado nível de serviços públicos.

A possibilidade de manipulação econômica surge da introdução de uma assimetria de informação entre o incumbente e os eleitores: o incumbente descobre seu nível de competência antes dos eleitores. Essa janela lhe fornece um incentivo para tentar sinalizar seu nível de competência para os eleitores reduzindo artificialmente os impostos no ano eleitoral, para dar a impressão de que pode fazer mais com menos, o que precisará ser compensando com um aumento de impostos depois da eleição. O tamanho do aumento de impostos depende do nível de competência do partido. O pressuposto crucial de que os partidos se importam em algum nível mínimo com o bem estar social implica em um limite para seu nível de “trapaça”: partidos competentes podem reduzir mais os impostos porque não precisarão aumentá-los depois da eleição tanto quanto partidos incompetentes.

Eleitores têm expectativas racionais e, portanto, compreendem os incentivos que o incumbente tem para trapacear. Ainda assim, dado que os níveis de trapaca de partidos competentes e incompetentes são diferentes, é racional que eles utilizem o nível de impostos no ano eleitoral como um sinal da competência do incumbente. A ironia desse tipo de modelo é que a sofisticação do eleitor não elimina o incentivo para que os partidos trapaceiem.

A evidência de ciclos eleitorais continuaria escassa. Diante disso, Keech (1995) entende que a lição mais duradoura da literatura é teórica: a de que os próprios instrumentos de controle democrático podem oferecer incentivos perversos. Isso acontece porque o incumbente sempre gozará de uma vantagem informacional em relação aos eleitores, o que lhe dá a oportunidade de se aproveitar dessa vantagem. Esse, na verdade, é o problema mais elementar do accountability eleitoral: não existe

monitoramento perfeito do incumbente. Mesmo os eleitores mais sofisticados podem ser enganados. Ironicamente, isso abre a possibilidade de que eleitores desinteressados, e mais realistas do que os geralmente postulados por modelos de teorias dos jogos, obtenham resultados melhores. “Slack between principal and agent can be used constructively as well as perversely.” (Keech, 1995, p. 149) No espaço dessa “folga”, diferentes comportamentos podem ser eleitoralmente bem sucedidos.

The impact of voters on economic policymaking should be viewed less in terms of what voters demand than in terms of what they will tolerate and reward. Voters are not the initiators of public policy; they are more like an audience whose approval is necessary for a show to continue. The question is not what kind of show they demand, but whether or not the shows that are produced will receive good reviews and continued support. (Keech, 1995, p. 140)

2.4. De cadernetas a banqueiros

Não demorou para que a literatura de voto retrospectivo econômico se defrontasse com dificuldades a respeito das bases individuais das relações que encontravam no nível agregado. A votação do presidente e dos partidos respondia a variações de indicadores objetivos do desempenho econômico. Mas análises com base em surveys não encontravam uma relação entre a situação econômica individual e o voto (e.g. Fiorina, 1978). A hipótese de que o eleitor vota conforme sua própria situação econômica, conforme sua “caderneta” (*pocketbook*), era atraente. Como Popkin e colegas colocavam, as pessoas adquirem informações de conteúdo econômico no curso de suas atividades cotidianas. Votar com base nessas informações reduz os custos de se informar para votar a efetivamente zero.

Ainda que possa não fazer sentido culpar o governo por algum revés econômico individual, desde que um nível suficiente de donas de casa (conforme o exemplo retrospectivamente infeliz de Popkin e colegas) e de trabalhadores vote no desafiante quando a conta do mercado ficar mais cara ou perderem o emprego, respectivamente, o incumbente será eleitoralmente responsabilizado, talvez decisivamente, pelo aumento da inflação e do desemprego e a consequente queda da renda disponível. E, de fato, era que isso que análises agregadas revelavam. “Pocketbook politics requires little in the way of political expertise”, observam Kinder e Kiewiet (1981, p. 130), completando: “the

minimal informational demands placed upon voters by pocketbook politics contributes materially to its attractiveness.”

Desse ponto de vista, era uma infelicidade que estudos no nível individual não encontrassem evidências a favor da hipótese do voto de caderneta. Em um artigo seminal, Kinder e Kiewiet (1981) sugeriram que o voto era sociotrópico: o eleitor não é influenciado pela sua situação econômica individual, mas por sua percepção da situação econômica do país. Isso não significa que o eleitor é altruísta e vota pelo bem de todos a despeito do seu próprio. Ele pode ser sofisticado o suficiente para entender que seu bem estar econômico é afetado por outros fatores que a política econômica do governo e que, portanto, um melhor indicador da competência do incumbente é o estado da economia nacional e não seu extrato bancário. A hipótese do voto sociotrópico diz respeito ao tipo de informação que orienta a decisão do voto, não ao tipo de motivação, autointeressada ou altruísta, que a estimula.

Kinder e Kiewiet encontram evidências a favor da sua hipótese. Embora não investiguem a origem das avaliações do estado da economia, os autores sugerem que ela não é mais exigente do eleitor em termos de informação. Pelo contrário: eleitores não necessariamente culpam automaticamente o governo por seus reveses econômicos individuais. Essa atribuição de culpa exige uma interpretação das esferas econômica e política a que eleitores dificilmente chegam por conta própria. Por outro lado, informações sobre o estado da economia e sobre a política econômica do governo a que os eleitores são expostos no seu cotidiano vêm pré-digeridas, praticamente prontas para informar seus votos.

A confiança em informações fornecidas por terceiros, contudo, abre a possibilidade de distorções, vieses e manipulação nas percepções econômicas do eleitor que seriam impossíveis se ele simplesmente reagisse a melhoras ou piores da sua própria situação econômica. Uma possibilidade é de que avaliações do estado da economia e da política econômica do governo sejam partidariamente enviesadas. Kinder e Kiewiet encontram alguma evidência nesse sentido, mas o efeito contrário, de que as avaliações da economia influenciam a identificação partidária, é mais forte. Os autores reconhecem que algum viés existe, mas rejeitam que as avaliações sejam apenas uma racionalização da identificação partidária. Eles são cautelosos em sua conclusão. “There remains considerable room for confusion on the citizen’s part, distortion on the part of the media, and orchestration and manipulation by the politician.” (Kinder & Kiewiet, 1981, p. 157)

Kramer (1983) disputaria as evidências a favor do voto sociotrópico em bases metodológicas. Seu argumento, contudo, tem implicações substantivas. Como só existe uma economia, que em determinado momento está indo bem ou está indo mal, toda variação transversal no juízo sociotrópico dos eleitores sobre a economia é fruto de viés partidário ou desinformação. Se o que importa é o efeito eleitoral da situação econômica real, então os juízos sociotrópicos dos eleitores não são promissores.

Essa percepção remetia à importância das fontes e da fidedignidade das percepções dos eleitores sobre a economia. Conover, Feldman e Knight (1986) encontrariam evidências animadoras. Como seria razoável esperar, pessoas com menor conhecimento sobre o estado da economia confiavam mais em sua própria situação econômica para estimar as taxas passadas de desemprego e inflação. Ainda assim, as pessoas tinham percepções razoavelmente fidedignas sobre o desemprego passado e um tanto menos fidedignas, principalmente porque desatualizadas, sobre a inflação. De qualquer forma, os autores encontravam evidências de viés partidário, mas pouco.

A controvérsia sobre o voto de caderneta ou sociotrópico apontava para outra questão importante de um ponto de vista substantivo: a atribuição de responsabilidade. Como observam Kiewiet e Rivers (1984), “economic conditions influence voting decisions only to the extent that voters attribute responsibility for these conditions to incumbent politicians.” (Kiewiet & Rivers, 1984, p. 380) Mas em um país com separação de poderes as atribuições de responsabilidade do eleitor podem comprometer o accountability eleitoral. Enquanto o voto retrospectivo econômico para a presidência era bem documentado, as evidências para as eleições congressuais eram variadas: alguns deputados governistas eram responsabilizados, algumas vezes. Esses resultados eram interpretados como evidências de uma “atribuição diferencial de responsabilidade” (cf. Kiewiet & Rivers, 1984). Erikson (1990) resolveria a controvérsia: os efeitos da economia no voto para o congresso eram na verdade efeitos *coattail* do voto para presidência em anos em que ambos os cargos estavam em disputa. Controlando-se para os *coattails*, os efeitos da economia desapareciam. Enquanto a responsabilização do presidente pela economia é certa (Erikson, 1989), a dos deputados não é diferencial: é inexistente.

Isso era perturbador para entusiastas do voto retrospectivo. Afinal de contas, as políticas econômica e de governo em geral não são determinadas apenas pelo executivo, mas pelo executivo em conjunto com o congresso, cada um no exercício de suas competências constitucionais. A separação de poderes abre a possibilidade de que uma

atribuição diferencial de responsabilidade não entre deputados, mas entre poderes. Para Fiorina (1980), essa possibilidade só podia ser superada por meio de partidos coesos. Partidos coesos facilitam a atribuição de responsabilidade:

Citizens need only evaluate the social, economic, and international conditions they observe and make a simple decision for or against change. They do not need to decide whether the energy, inflation, urban, and defense policies advocated by their congressman would be superior to those advocated by Carter. (Fiorina, 1980, p. 27)

O voto no partido como uma entidade coletiva (não o voto partidário, por lealdade, dos estudos de Michigan) é a engrenagem principal do ciclo virtuoso do accountability eleitoral imaginado por Fiorina. Mas o voto no partido estava em extinção. Mayhew (1974) tinha alertado para o fenômeno dos “*vanishing marginals*”: a diminuição do número de distritos marginais, isto é, distritos onde a disputa eleitoral entre os partidos era apertada. Dado que os distritos seguros (*safe seats*) raramente trocavam de partido, era o resultado eleitoral dos distritos marginais que, no agregado, determinava quem detinha o controle do congresso. A diminuição do número de distritos marginais refletia o fato de que deputados incumbentes contavam com margens cada vez maiores de vitória: a chamada vantagem do incumbente.

Para Fiorina (1977) esse fenômeno se devia ao fato de que os deputados operavam cada vez menos como *policy makers* nacionais e cada vez mais como despachantes de luxo junto à burocracia federal. Enquanto a primeira atividade era politicamente controversa e sujeitava o deputado a mudanças no clima político nacional, a segunda era não controversa e, portanto, deixava o deputado em uma situação eleitoral mais segura. Era também totalmente desprovida de conteúdo político, o que comprometia a responsabilização coletiva:

We hold our politicians individually accountable for the proposals they advocate, but less so for the adoption of those proposals, and not at all for overseeing the implementation of those proposals and the evaluation of their results. In contemporary America officials do not govern, they merely posture. (Fiorina, 1980, p. 44)²

² Vale notar que o argumento de Fiorina não se verificou por inteiro na prática. Embora o fenômeno dos *vanishing marginals* continuasse a ser identificado (e.g. Ansolabehere, Brady, & Fiorina, 1992), isso não levou a uma redução do comportamento partidário dos parlamentares. Pelo contrário, um dos fenômenos mais diagnosticados da política americana desde os anos 90 é a crescente coesão e polarização dos partidos no congresso a partir dos anos 70 (e.g. Cox & McCubbins, 1993).

Outra dificuldade a respeito das bases individuais do voto retrospectivo econômico era o uso que o eleitor fazia de suas informações a respeito seja da sua situação econômica ou daquela do país. Downs já tinha apontado que o uso de considerações retrospectivas pelo eleitor tem um propósito prospectivo: o comportamento passado dos partidos é a melhor informação que o eleitor tem a respeito de como eles vão agir no futuro. De forma análoga, a intuição original da literatura de voto retrospectivo era de que o eleitor recorre ao desempenho passado dos partidos e candidatos para inferir sua competência e a eficácia de suas políticas: se mostraram competência e eficácia no passado é razoável assumir que continuem a demonstrar no futuro.

Em ambos os casos, o voto, apesar do rótulo de “retrospectivo”, é prospectivo. De fato, seria irracional se não fosse: eleições determinam quem vai governar no futuro. O passado é história. As considerações retrospectivas só são importantes na medida em que fundamentam as expectativas a respeito do desempenho futuro dos partidos ou candidatos. Mas, de acordo com a lógica do argumento, as expectativas para o futuro é que são diretamente relevantes para a decisão do eleitor.

De fato, Fiorina (1981) encontraria que as expectativas para o futuro tinham um efeito maior sobre o voto que as avaliações passadas do eleitor. Mas Fiorina argumentava que essas expectativas eram uma função das experiências passadas do eleitor. Eram, afinal, expectativas a respeito da inflação, o desemprego e a economia em geral sob um democrata ou um republicano, juízos que é razoável supor que refletem as experiências passadas do eleitor. Kuklinski e West (1981), contudo, levantavam a possibilidade que as expectativas para o futuro do eleitor não fossem relacionadas. Os autores apresentavam evidências de que as expectativas a respeito da própria situação econômica futura influenciavam o voto, ao passo que a avaliação da situação passada não.

Isso era problemático porque, como argumentavam Conover, Feldman e Knight (1987), fazer previsões a respeito do futuro é uma atividade inerentemente mais sujeita a erros do que avaliar o passado. No caso de previsões econômicas, sua fidedignidade não depende apenas da qualidade da informação empregada pelo eleitor, mas também de seu conhecimento sobre o funcionamento da economia. De fato, os autores descobriram que, diferentemente das percepções retrospectivas, as previsões econômicas das pessoas eram largamente equivocadas e enviesadas. Em parte isso se devia ao fato de que, ao contrário do que supõe a lógica do argumento do voto retrospectivo, as pessoas não

formulavam suas previsões extrapolando o passado para o futuro. Além disso, ao contrário das percepções retrospectivas, as previsões eram fortemente enviesadas pela identificação partidária. Se as pessoas realmente usam essas previsões para decidir seu voto, concluem os autores, “the prospect for political accountability and popular control of policy are considerably diminished.” (Conover et al., 1987, p. 580)

A visão otimista, mais uma vez, viria de Erikson, MacKuen e Stimson (2000, 2002; MacKuen, Erikson, & Stimson, 1992). Para os autores, a imagem do eleitor pintada pela teoria tradicional do voto retrospectivo é a de um simplório camponês, alguém com visão limitada e que, portanto, leva em conta apenas o passado ao votar. Essa figura é compatível com o modelo econômico de expectativas adaptativas, no qual os agentes econômicos formam expectativas para o futuro simplesmente extrapolando o passado. Mas esse modelo tinha sido rejeitado na economia em prol das expectativas racionais. Os autores argumentam que, assim como os agentes econômicos, os eleitores têm expectativas racionais sobre a economia. De fato, não poderia ser de outra forma dado que eleitores são agentes econômicos: são consumidores, investidores, empregados e empregadores. “How can it be that consumers are rational actors, but citizens are not? Citizens and consumers are the same people.”

Diante disso, a resistência de cientistas políticos à ideia de que o eleitor tem expectativas racionais é injustificada: “if rational expectations is right for economics, then it must be right for politics”. Isso não significa que não haja diferenças no comportamento das pessoas nas esferas econômica e política. A mesma pessoa pode ter diferentes níveis de informação a respeito dessas esferas e entender que decisões econômicas e decisões políticas têm propósitos diferentes, por exemplo. “What we can’t have is a citizenry that thinks about the consequences of its acts in one sphere, but acts heedlessly in another.” (Erikson et al., 2002, p. 77)

Tendo expectativas racionais, o eleitor não age como um camponês, mas como um banqueiro: ele vota em função de suas expectativas para o desempenho futuro da economia sob o incumbente. Enquanto o camponês pergunta “what have you done for me lately?”, o banqueiro pergunta “what are your prospects?” (MacKuen et al., 1992, p. 597) Isso não significa que ele não leve em conta o desempenho passado do incumbente. Ele leva, mas não extrapola simplesmente o passado. Ele também usa outras informações de que dispõe ao formar suas expectativas. Quais informações? Como o eleitor-investidor de Popkin, o eleitor-banqueiro adquire informações no curso

de suas atividades cotidianas, conforme toma decisões econômicas relevantes para sua vida.

Most people are not economists or financiers and do not explore deeply the nature of the economy. Yet, people *are* everyday producers and consumers and therefore engage in learning during the course of their ‘economic’ lives. Real estate agents, sales representatives, small business owners, individual investors, job- seekers, and many others have incentives to develop informed expectations about the future. Equally, people planning the purchase of a home, car, or appliance, or choosing among employer pension options, or saving for their children’s college tuition, will find it worthwhile to anticipate inflation, interest rates, and their own income stream. (Erikson et al., 2000, p. 298)

O eleitor não descarta e informação que adquire enquanto agente econômico. Pelo contrário, a usa para informar seu voto. Além disso, as pessoas adquirem muita informação sobre as perspectivas da economia sem buscá-la deliberadamente simplesmente acompanhando o noticiário. A divisão do trabalho dispensa a maioria das pessoas de terem de investir seu próprio tempo e dinheiro para ter boas informações sobre as perspectivas da economia. Agentes do mercado financeiro têm uma motivação autointeressada para despender muitos recursos para poderem antecipar de forma fidedigna o futuro da economia. A inteligência reunida por esses agentes “escorre” pelos meios de comunicação de massa chegando, em uma versão simplificada, ao cidadão comum. O cidadão recebe deixas, simples indicações positivas e negativas, dos líderes de opinião que povoam os meios de comunicação. “Merely by noting that most forecasters say good (bad) times are ahead, the public becomes subject to the causal influence of the professionals’ more esoteric tools.” (MacKuen et al., 1992, p. 604)

O eleitor-banqueiro é a versão de expectativas racionais do eleitor-investidor de Popkin e colegas. Mas ele não é só mais intelectualmente sofisticado: também faz uso de informações gratuitas de melhor qualidade. Popkin e colegas não tinham observado que a divisão do trabalho não apenas leva as pessoas a terem diferentes níveis de informação econômica, mas permite que as menos informadas compartilhem do conhecimento das mais informadas. O agricultor de Popkin e colegas não compartilha sua informação com a dona-de-casa. O gerente de fundo de investimento de Erikson e colegas, sim.

Expectativas racionais e informação de qualidade colocam o eleitor-banqueiro em uma posição melhor para decidir seu voto do que o tradicional eleitor retrospectivo, o simplório camponês. Ele vota com base nas suas bem fundamentadas expectativas para o futuro. Isso o torna imune ao ciclo-econômico eleitoral, que é gerado justamente pela miopia e memória curta do eleitor: ele não leva em conta o futuro e só se atém ao passado mais recente ao votar. Sendo alguém que tem visão de futuro, o eleitor-banqueiro não só não comete o mesmo erro, como pode superar a dificuldade de democracias em fazerem escolhas intertemporais apontada por Nordhaus. “While a myopic electorate produces short time horizons for politicians’ policies, a foresighted electorate may reward policies the benefits of which extend beyond the next election.” (MacKuen et al., 1992, p. 607)

Em todos os seus trabalhos, Erikson e colegas encontram evidências de que o fator determinante para a aprovação do presidente são as expectativas dos eleitores para o futuro, não seus juízos retrospectivos e que essas expectativas não são uma simples extrapolação do passado, mas são influenciadas pelas previsões do noticiário econômico. Não só isso, essas expectativas são bastante fidedignas ao desempenho futuro da economia percebido pelos eleitores (Erikson et al., 2000, 2002) como são produto de um uso eficiente das informações disponíveis, isto é, considerações retrospectivas e prospectivas são sopesadas pelos eleitores de maneira a aumentar a fidedignidade de suas expectativas (Erikson et al., 2002). O eleitor-investidor é alguém que consegue fazer alguma coisa com pouco. O eleitor-banqueiro vai além: ele faz muito com pouco.

Isso reflete o fato de cada eleitor age como um sofisticado gerente de fundo de investimentos? Não. A tese de que eleitor têm expectativas racionais não implica que todos são igualmente bem informados, apenas que usam a informação de que dispõem. Nem mesmo agentes econômicos são todos igualmente bem informados. Não obstante, coletivamente eles agem como se tivessem informação completa: o mercado agrega a informação detida por todos os agentes econômicos individuais de forma que os preços vêm a refletir o que é conhecido por todos, no agregado. Processo análogo se aplica ao eleitorado: é o milagre da agregação, novamente.

Whatever bizarre, confusing, or personally biased perceptions individual citizens bring to the evaluation task, in the aggregate all that idiosyncratic variation is self-canceling. The aggregate of individual expectations then becomes a quite orderly response to the

flow of economic news. This is *necessarily* the case. The only way that net citizen perceptions could vary from the main path of economic news is for citizens to *innovate* understandings of the economy and then widely—almost universally—diffuse those innovations among themselves. Such coordinated action is hard to imagine. (Erikson et al., 2000, p. 299)

Talvez essa ação coordenada seja impossível para os próprios cidadãos, mas e para os políticos? Erikson e colegas reconhecem que sua concepção do eleitor traz para o centro do palco a questão sobre a qualidade da informação de que ele faz uso, mas descartam preocupações sobre manipulação política. Não só o isso não aparece nos dados, como, dado que o eleitor tem expectativas racionais, ele aprende: ainda que se deixe enganar uma vez, não o fará duas vezes.

2.5. Instituições importam, de novo

Assim que se começou a fazer estudos comparados sobre voto econômico ficou claro que a magnitude do efeito variava de país a país. O estudo pioneiro de Lewis-Beck (1986) sobre quatro países europeus verificou que o nível de voto econômico era variável, alcançando o maior nível na Inglaterra e o menor na Itália. O que parecia explicar a variação era o número de partidos. Enquanto na Inglaterra o eleitor insatisfeito só tinha uma opção, votar na oposição, o eleitor italiano podia trocar seu voto de um partido da coalizão governista para outro, anulando o efeito do seu voto econômico sobre a incumbência da coalizão.

Essa variação chamou atenção para a importância de variáveis institucionais. Isso já tinha se insinuado quando estudiosos dos Estados Unidos se deram conta de que a separação dos poderes abre a possibilidade de que o presidente seja responsabilizado enquanto parlamentares do seu partido, não. Mas foi o artigo seminal de Powell e Whitten (1993) que incorporou variáveis institucionais à análise. Os autores inauguraram toda uma literatura com o argumento de que, à semelhança da literatura sobre congruência, a variável crucial é a clareza de responsabilidade: se é difícil para o eleitor descobrir a quem atribuir responsabilidade pela situação da economia, é de se esperar que considerações econômicas tivessem sua importância diminuída no comportamento eleitoral. Fatores institucionais em geral que dispersam o poder

contribuem para obscurecer a responsabilidade pela situação da economia. Novamente, o viés majoritário do accountability eleitoral se faz presente.

Anderson (2000) acrescentaria que fatores contextuais que podem variar dentro do mesmo arranjo institucional também influenciam o nível de voto econômico. Mais especificamente, o “tamanho do alvo” e a clareza de alternativas disponíveis. O tamanho do alvo diz respeito à dispersão de poder dentro da coalizão governante: o mesmo sistema político pode gerar coalizões governantes com maior ou menor número de membros e maior ou menor dispersão do poder entre eles. Quanto mais concentrado o poder dentro da coalizão governante, mais fácil para o eleitor atribuir responsabilidade pela situação da economia. O caso limite é aquele em que não há coalizão e apenas um partido no poder. A clareza de alternativas disponíveis diz respeito à existência de alternativas viáveis, isto é, que sejam competitivas o suficiente para ameaçar o incumbente. Na ausência delas, o eleitor não consegue expressar seu descontentamento de maneira efetiva. O viés majoritário permanece: ausência de coalizões e sistemas bipartidários são as situações ótimas do ponto de vista do accountability eleitoral.

Em uma revisão da literatura, Lewis-Beck e Stegmaier (2000) diagnosticariam como pervasiva a variação nos resultados sobre os efeitos da economia sobre o voto, mas ressaltariam que isso não era uma fraqueza da teoria do voto econômico. Pelo contrário, refletia uma sensibilidade ao contexto político local. A variação nas instituições políticas era a principal explicação para essa variação. Não encontrando nenhum efeito do desempenho econômico no sucesso eleitoral do incumbente, Cheibub e Przeworski (1999, p. 239) seriam mais pessimistas: “elections are not an effective instrument for inducing representation.”

Duch e Stevenson (2008) oferecem uma sofisticada teoria para explicar os efeitos de variáveis institucionais e do contexto político sobre o nível de voto econômico. Nessa teoria, os eleitores não só têm expectativas racionais sobre a economia como conhecem a distribuição de poder que resulta de fatores institucionais e do contexto político e, tendo isso em vista, votam estrategicamente para maximizar o impacto do seu voto econômico. A interação entre eleitores e políticos é um jogo de informação incompleta. O desempenho econômico varia em virtude de choques exógenos e da competência do incumbente. Os eleitores, contudo, só observam o desempenho da economia. Como eles têm expectativas racionais, o que significa que têm uma compreensão fidedigna do funcionamento da economia, os eleitores

conseguem extrair do resultado econômico um sinal da competência do incumbente e votar com base nesse conhecimento.

Mas os eleitores de Duch e Stevenson vão além de ter expectativas racionais sobre a economia. Eles conhecem o arranjo institucional e o contexto da competição política. Isso significa que eles entendem a distribuição da responsabilidade pela política econômica. A consequência empírica desse pressuposto é a mesma do argumento sobre clareza da responsabilidade, mas sua lógica é exatamente oposta: enquanto no argumento sobre clareza da responsabilidade a dispersão do poder reduz o voto econômico porque o eleitor não entende suficientemente o arranjo institucional para conseguir atribuir responsabilidade, no modelo de Duch e Stevenson o eleitor entende perfeitamente o arranjo institucional e atribui responsabilidade apropriadamente, ponderando a de cada partido por sua participação na formulação da política econômica. Ainda assim, a dispersão de poder reduz o voto econômico porque o mesmo sinal de competência do incumbente é repartido entre os partidos responsáveis pela política econômica, o que reduz o seu valor em relação a outras considerações que informam o voto.

Além disso, dado que os eleitores de Duch e Stevenson conhecem o contexto da competição política, eles entendem o impacto que seu voto pode ter na distribuição de responsabilidade pela política econômica após as eleições e votam estrategicamente com base nesse conhecimento. A consequência empírica desse pressuposto é de que, se um partido membro da coalizão governante certamente participará ou não participará da coalizão pós-eleitoral, não será alvo de voto econômico: um voto contra ou a favor desse partido não faria diferença. Os autores apresentam evidências minuciosas a favor de sua teoria. Se os eleitores de Erikson e colegas são banqueiros, os eleitores de Duch e Stevenson são, além disso, analistas políticos.

2.6. Agência política

A literatura sobre voto retrospectivo se desenvolveu simultaneamente e em interação com a literatura sobre agência política. Nessa literatura, a relação entre representante e representado é concebida como uma relação de agência, com a mesma natureza das relações de agência na esfera econômica, como aquela entre investidores e um gerente de fundo de investimentos. Nessa perspectiva, o representado é o principal, o representante seu agente e eleições periódicas a cláusula central do contrato que os

une. Essa literatura oferece análises com um alto nível de sofisticação sobre a operação dos mecanismos de seleção e sanção eleitoral que garantem o accountability eleitoral.

Os primeiros modelos de agência se concentravam exclusivamente no mecanismo da sanção eleitoral. Os modelos pioneiros de Barro (1973) e Ferejohn (1986) são desse tipo. No modelo de Barro, a única motivação do político é a maximização da sua renda. Essa renda tem duas fontes: o salário do cargo e uma “renda política” composta basicamente por favores e doações que o político recebe em troca de contratos com o governo. O modelo abstrai diferenças entre as preferências dos eleitores, assumindo que há unanimidade entre eles a respeito do nível desejado de gasto público. Como a única motivação do político é maximizar sua renda, ele sempre desejará estabelecer o gasto público no máximo nível possível. Os eleitores, contudo, podem usar o incentivo da sanção eleitoral para reduzir o ímpeto de gastos do político. O objetivo do político é maximizar a renda total advinda da sua carreira política. A derrota eleitoral, portanto, pode reduzir sua renda total.

Barro mostra que, para determinados valores dos parâmetros do modelo, os eleitores conseguem induzir o político a adotar o nível de gastos que eles desejam. Mas esse poder é limitado. Políticos têm uma perspectiva temporal limitada. Mais cedo ou mais tarde se aposentam, em geral. No último mandato do político, a ameaça de sanção eleitoral é inútil. Isso significa que políticos no último mandato sempre estabelecem o gasto público no seu máximo nível possível. Barro especula que partidos, que em geral têm uma perspectiva temporal ilimitada poderiam controlar seus membros no último mandato em prol do sucesso eleitoral do partido. O efeito do último mandato seria um elemento recorrente nessa literatura.

O modelo de Barro coloca no centro do palco o problema central da literatura de agência política: a possibilidade de conflito entre os interesses do representante e do representado. Esse conflito emerge do pressuposto de que políticos são autointeressados: perseguem seus próprios interesses e esses não coincidem automaticamente com os de seus eleitores. A ameaça da sanção eleitoral é uma ferramenta de que o eleitorado dispõe para manter o incumbente na linha.

Ferejohn segue a mesma linha, mas introduz novos elementos. Diferentemente de Barro, partidos são os agentes do modelo de Ferejohn, o que elimina o efeito do último mandato. Essa escolha é motivada por um desdobramento desastroso desse efeito: sabendo que políticos no último mandato são incontroláveis, o eleitorado não os reelegeria no penúltimo mandato. Políticos, por sua vez, antecipariam isso e, por

consequência, seriam incontrolláveis no penúltimo mandato. O eleitorado, por sua vez, anteciparia isso e não os reelegeria no antepenúltimo mandato. E assim por diante. O problema do “desenrolar” (*unraveling*) seria outro elemento recorrente nessa literatura.

Além disso, Ferejohn introduz o pressuposto de assimetria de informação, que se tornaria padrão nessa literatura: o eleitor não consegue observar as ações do incumbente, só o desempenho do governo, que depende das ações do incumbente e de fatores exógenos. Isso permite que o incumbente se aproveite de sua vantagem informacional para extrair “aluguéis” (*rents*), na terminologia clássica da tradição de *public choice*. Trata-se de um problema de “risco moral”. O problema do eleitor é escolher uma regra de voto que minimize o risco moral. Como o único propósito do voto nesse modelo é manter o incumbente na linha, o eleitor escolhe uma regra de voto retrospectiva: reeleger o incumbente se o desempenho do governo ultrapassar determinado nível, caso contrário eleger o desafiante. Esse nível não pode ser alto demais, caso em que o incumbente sabe que não consegue se reeleger, nem baixo demais, caso em que sabe com certeza que consegue se reeleger, pois em ambos os casos ele extrai o máximo de aluguéis no mandato atual.

É curioso que nesse modelo a regra de voto retrospectiva derive de um pressuposto inverso à intuição da literatura sobre voto retrospectivo. No modelo todos os políticos são iguais, com as mesmas preferências (maximizar sua renda) e as mesmas habilidades. Diante disso, o problema do eleitor não é selecionar políticos competentes (ou congruentes). É isso que torna a regra de voto retrospectiva crível da perspectiva do incumbente: dado que todos os políticos são iguais e vão, portanto, agir igualmente no cargo é crível que o eleitor só leve em conta o passado para decidir seu voto. Em modelos de agência de puro risco moral, como esse, a eleição serve apenas para gerar incentivos para o incumbente e não para selecionar políticos competentes. Em vez de um atalho informacional empregado por eleitores pouco informados, nesses modelos o voto retrospectivo é um instrumento de policiamento.

Ferejohn também estende o modelo para incluir eleitores com preferências heterogêneas. Essa extensão revela-se devastadora para o accountability eleitoral: o incumbente pode jogar os eleitores uns contra os outros por meio de benefícios particularistas, o que o torna imune à sanção eleitoral e permite que extraia o máximo de aluguéis. A única esperança dos eleitores é resolver o imenso problema de coordenação envolvido em escolher uma única regra de voto sociotrópica para todos e policiar sua aplicação contra defecções de eleitores seduzidos por benefícios particularistas.

Austen-Smith e Banks (1989) seguiriam a mesma linha. Nesse modelo, o problema não é colocado em termos de minimizar a extração de aluguéis pelo incumbente, mas de estimulá-lo a exercer esforço para melhorar o desempenho do governo, uma variação que se tornaria recorrente. Os autores também estendem o modelo para incorporar eleitores com preferências heterogêneas. Mas o pressuposto de que essas preferências se organizam em um espaço unidimensional e apresentam uma distribuição unimodal faz que a consequência seja substituir o eleitor representativo pelo eleitor mediano. Downs salva o dia.

Novos modelos incorporariam a intuição da literatura de voto retrospectivo formalizada pela literatura de ciclos econômicos eleitorais: de que o problema do eleitor não é apenas manter o incumbente na linha, mas também selecionar bons políticos. Esses modelos fazem isso abandonando o pressuposto de que todos os políticos são iguais e incorporando diferentes tipos de heterogeneidade entre eles, que os distinguem em “tipos”.

Em Harrington (1993) políticos podem se interessar pelo nível de renda da população além de pela própria reeleição. Além disso, eles têm crenças sobre a eficácia de diferentes políticas econômicas. Diferentemente dos modelos anteriores, os eleitores observam a política adotada além do desempenho do governo, mas não observam a eficácia de política, tendo de inferi-la do desempenho do governo. Eleitores, contudo, também têm crenças sobre a eficácia de políticas e, se o incumbente adotar uma política que consideram ineficaz, o desempenho do governo terá de ser particularmente bom para que mudem de ideia e o atribuam à política em vez de a um fator exógeno.

A possibilidade de que políticos e eleitores tenham crenças diferentes gera o risco de distorções. Os eleitores querem reeleger políticos que compartilhem de suas crenças sobre políticas. Quanto mais interessado na própria reeleição em relação à renda da população, mais o incumbente selecionará políticas populares, mas que ele próprio considera ineficazes. Embora não use o termo, Harrington é provavelmente um dos primeiros a modelar o problema do “*pandering*”: de o político trair suas crenças em prol de popularidade. A ironia de modelos desse tipo é que a sanção eleitoral, em vez de estimular a busca de bons resultados, como na intuição da literatura de voto retrospectivo, pode levar a políticas ruins, porém populares.

Banks e Sundaram (1993) integram ambos os mecanismos de sanção e seleção. Nesse modelo, políticos se distinguem pelo nível de esforço que têm de despender para entregar uma mesma atuação. Tipos de baixo custo têm de despender menos esforço, o

que significa que podem entregar atuações melhores. Os eleitores não sabem o tipo dos políticos, mas conseguem inferi-lo partir da sua atuação no cargo. Por isso, reelegem políticos que entregam boas atuações. Incumbentes sabem disso e por isso despendem esforço para entregar boas atuações. O problema dos eleitores, portanto, é de “seleção adversa”: eles querem discriminar tipos de baixo custo em uma situação em que uma assimetria de informação permite que tipos de alto custo imitem os de baixo custo. Contudo, adotando uma simples regra de voto retrospectiva que condiciona a reeleição do incumbente à entrega de uma atuação de determinado nível, os eleitores conseguem o melhor dos mundos: selecionar bons políticos, ao longo do tempo, e de quebra incentivar os incumbentes a se esforçar.

Inspirados por modelos de “*career concern*” de agência entre agentes econômicos, Besley e Case (1995) formulam o problema em termos de reputação: como os eleitores usam o desempenho do incumbente para tentar identificar tipos esforçados, políticos têm um incentivo para construir uma reputação de serem tipos esforçados para alcançar a reeleição. Isso gera uma versão do efeito do último mandato: todos os tipos, esforçados ou não, trabalham menos no último mandato. Os autores encontram evidências empíricas nesse sentido comparando estados americanos em que há e não há limites à reeleição. Os resultados não recomendam limites à reeleição, mas, apesar do efeito do último mandato, o accountability eleitoral parece funcionar em prol dos eleitores.

Nem todos os resultados eram positivos nessa literatura. Fearon (1999) mostraria teoricamente que há um *trade-off* entre as regras de voto ótimas das perspectivas da sanção e da seleção. Do ponto de vista da sanção, a regra de voto não pode ser exigente demais, pois nesse caso o incumbente desiste de concorrer à reeleição e se comporta como bem entende no primeiro e único mandato. Mas se a regra for leniente demais, maus tipos conseguem cumpri-la frequentemente. Isso significa que, uma vez que se integram sanção e seleção no mesmo modelo, a regra ótima do ponto de vista da seleção é exigente demais para manter os maus tipos sob controle.

Isso é problemático porque, como o autor mostra, mesmo que a proporção de bons políticos seja mínima, é racional para o eleitor usar a reeleição exclusivamente para selecionar bons tipos, deixando os maus livres para agirem como quiserem. No longo prazo, isso deixa o eleitor em uma situação pior do que se conseguisse se comprometer a empregar a regra ótima do ponto de vista da sanção. No entanto, esse compromisso não é crível porque, enquanto houver uma mínima probabilidade de

selecionar um bom político, a regra que o eleitor usará, quando chegar o dia da eleição, é aquela ótima do ponto de vista da seleção. Isso, por sua vez, faz que os maus tipos ajam todos como quiserem, o que reforça a racionalidade de se concentrar exclusivamente na seleção.

Tudo isso depende da capacidade de monitoramento do eleitor: quando ela é muito alta ou muito baixa, nada disso importa. No primeiro caso, maus políticos se esforçam para não ser pegos e imitam os bons quase perfeitamente. No segundo caso, maus políticos agem como querem. Quando a capacidade de monitoramento é moderada, a seleção funciona, mas há custos em termos dos incentivos da sanção: “when policy is produced by a legislature, is difficult to see how one can hold individual members responsible for it unless one has a detailed empirical and theoretical understanding of legislative procedure and politics (which even full-time students of Congress do not agree on).” (Fearon, 1999, pp. 68–9)

Persson e Tabellini (2002) estendem o modelo de *career concern* para considerar o efeito de diferentes regras eleitorais. O resultado é desanimador para o sistema proporcional: nele, incumbentes com um desempenho ruim podem se proteger da sanção eleitoral abrigando-se debaixo do desempenho dos colegas de lista. Os autores também incorporam eleitores com preferências heterogêneas. Como na intuição de Ferejohn (1986), isso é vantajoso para o incumbente: ele pode entregar jogar os eleitores uns contra os outros direcionando políticas particularistas a uma coalizão vitoriosa mínima.

Outros autores eram mais otimistas. A assimetria de informação entre agente e principal e as dificuldades de monitoramento dela decorrentes poderiam ser reduzidas. Ferejohn (1999) argumentaria que as dificuldades de monitoramento dos eleitores podem ser reduzidas por iniciativa dos próprios políticos. O problema da agência política é que, diferentemente do que ocorre na agência entre agentes econômicos, a competição política não é suficiente para eliminar a assimetria entre agente e principal. Na agência econômica, havendo competição suficiente, é indiferente quem desenha o contrato, pois de qualquer forma é o principal que escolhe aquele que mais lhe apraz. A competição eleitoral, contudo, não elimina as oportunidades de o agente tirar vantagem do seu monopólio, ainda que temporário.

Ferejohn, contudo, mostra que pode haver incentivos para que os agentes desenhem contratos que reduzam as dificuldades de monitoramento do principal. Os agentes podem, ao longo do tempo, oferecer contratos que incorporem estruturas

informativos cada vez mais transparentes para persuadir o principal a lhe confiar um montante cada vez maior de recursos. Se, no início desse processo, o principal confia poucos recursos ao agente em virtude de não conseguir monitorar bem o suficiente o uso que o agente faz desses recursos, conforme a atuação do agente fica mais transparente, o principal fica menos resistente a investir grandes montantes na relação. O autor sugere que esse modelo pode explicar a expansão do governo nos Estados Unidos ao longo do século XX, bem como a coincidência dessa expansão com o aumento da transparência dos processos governamentais.

Em um estudo das respostas de governadores de estados indianos a catástrofes naturais, Besley e Burgess (2002) verificam que maior atividade da imprensa induz maior responsividade do governo. O irônico a respeito do problema de monitoramento colocado pela assimetria de informação da agência política e de soluções para reduzi-lo na linha de Ferejohn e Besley e Burgess é que o aumento do acesso a informações sobre a atividade governamental reduz as dificuldades de monitoramento do eleitor e permite que ele use seu voto para sancionar ou selecionar bons políticos, quando a atração inicial do voto retrospectivo era justamente de que reduzia a exigência informacional para que o eleitor não fosse feito de tolo. Agora o eleitor precisa ser bem informado para votar retrospectivamente. Aparentemente, não existe um substituto igualmente eficiente para atuação sobre a ação governamental.

2.7. Conclusão

A literatura de agência política viu uma explosão de trabalhos nas últimas décadas. Os modelos atuais, seguindo a análise de Fearon e a tradição dos modelos do ciclo econômico eleitoral adotam uma perspectiva de seleção: a atuação passada do incumbente é um sinal da sua competência ou congruência ideológica (cf. Ashworth, 2012). Em geral, trabalhos recentes sobre voto retrospectivo, diferentemente da abordagem informal da primeira geração e à semelhança de Duch e Stevenson, empregam algum modelo formal de agência política para gerar hipóteses a respeito do comportamento dos eleitores. Accountability eleitoral e agência política são quase sinônimos hoje em dia.

Se a concepção de representação adotada pela literatura de congruência ou responsividade guarda semelhança com o velho modelo do delegado de Burke, a da literatura de voto retrospectivo tem afinidade com o modelo do administrador. Parte do

ímpeto da literatura original de voto retrospectivo era a ideia de que eleitores pragmáticos, que se importam apenas com resultados, abririam espaço para o exercício da liderança pelos políticos, fechado pela concepção de que o representante é um delegado das preferências estreitas do seu eleitorado. Contudo, o lugar central da competência, especialmente da competência na condução da política econômica do governo, nessa literatura e na de agência política que a seguiu, sugere uma concepção particular de liderança. O líder da literatura de voto retrospectivo é um gerente. Como Stimson (2004) esclarece a respeito da sua tipologia de eleitores:

The scorekeepers are nonideological pragmatists who trust or distrust each side equally. They tend to see politics not as a contest of worldviews, but merely as alternate teams of possible managers of government, each contending that they can do a better job. The scorekeepers are not choosing directions in their votes; they are hiring managers. Where the passionate ask of politicians, “Are their views correct?,” the scorekeepers ask, “Will they do a good job?” (Stimson, 2004, p. 163)

Alguns autores abraçam essa semelhança com a tipologia de Burke. Fox e Shotts (2009) analisam um modelo em que os políticos variam simultaneamente em suas preferências por políticas e sua competência, de forma que, dependendo dos valores dos parâmetros, eles podem perseguir as preferências por políticas dos seus eleitores de maneira estreita ou se desviar dessas preferências, mas entregar desempenhos melhores. No primeiro caso agem como delegados, no segundo como administradores. Duzentos anos depois do discurso de Burke aos eleitores de Bristol e 60 anos depois do resgate da terminologia por Eulau e colegas, é curioso que a reflexão teórica da ciência política sobre representação esteja de volta ao mesmo lugar.

A literatura de agência política assume eleitores com expectativas racionais e às vezes politicamente sofisticados, como os de Duch e Stevenson. É irônico que uma literatura cujo ímpeto inicial tenha sido a intuição de que o voto retrospectivo reduz a necessidade de informação do eleitor tenha desembocado em modelos que assumem eleitores banqueiros e analistas políticos. Essa ironia da história pode ser atribuída a uma ambiguidade na ideia de que o voto retrospectivo é um atalho informacional.

Dizer que o voto retrospectivo é um atalho informacional pode significar, como em Popkin e colegas, que o eleitor é capaz de tomar uma decisão de voto racional com pouca informação, que ele adquire de forma involuntária ou para fins não políticos. Esse sentido do voto retrospectivo surgiu como uma resposta à suposta conclusão dos

estudos de Michigan: de que o eleitor seria irracional, seu voto uma função de determinantes sociais e afetivos e não de cálculos de custo-benefício. O voto retrospectivo oferece uma resposta: o eleitor pode fazer alguma coisa com pouco. Mas alguma coisa não é muito: voto racional não é voto informado. A dona de casa de Popkin e colegas, que vota conforme a conta do supermercado, ainda pode tomar decisões estúpidas.

Que o voto retrospectivo seja um atalho informacional também pode significar, como nos modelos de seleção da literatura de agência política, que a atuação passada do incumbente é um sinal sobre suas preferências por políticas ou sua competência. Mas, nessa literatura, a falta de informação do eleitor a respeito das verdadeiras preferências ou da verdadeira competência do incumbente não advém da sua falta de informação política em geral, dado o custo-benefício proibitivo de se informar exclusivamente para votar. Advém da assimetria de informação intrínseca a qualquer relação de agência: o agente sempre pode esconder seu verdadeiro tipo. Essa assimetria é provavelmente pior na agência política, dado que a competição eleitoral é insuficiente para eliminar as oportunidades advindas do monopólio temporário do agente, como Ferejohn aponta. Mas essa literatura não é uma vindicação do eleitor desinformado. Pelo contrário, do ponto de vista de eleitores com expectativas racionais, quanto mais informação sobre o agente, melhor.

É preciso reconhecer que dividir a literatura que emprega a ideia de voto retrospectivo ao longo dessa distinção seria artificial. Há autores que acreditam que é possível ter o melhor dos dois mundos. O clássico de Fiorina era tanto uma resposta aos estudos de Michigan quanto um endosso do potencial do voto retrospectivo de estimular a representação. Erikson e colegas apostam que o fluxo de informação gratuita e o milagre da agregação fazem que os eleitores se comportem, no agregado, como banqueiros. Muitos autores trabalhando com modelos de agência, contudo, talvez por desinteresse por mais de 60 anos de literatura de opinião pública, deixam o problema da ignorância do eleitor de lado.

Mesmo a literatura original sobre voto retrospectivo, contudo, desde logo se deparou com o problema da desinformação do eleitor. As evidências nesse sentido só se tornam mais dramáticas diante de modelos que assumem eleitores com expectativas racionais e politicamente sofisticados. Já nos deparamos duas vezes com as soluções a que frequentemente se recorre para vindicar a competência do eleitor: o uso de deixas e

atalhos informacionais e o milagre da agregação. No próximo capítulo vamos investigar se elas entregam o que prometem.

3. Heurísticas, agregação e o caráter das preferências políticas

Uma questão recorrente nas literaturas de congruência e voto retrospectivo era o nível de informação do eleitor. Eleitores desinformados a respeito do que seus representantes estão fazendo não estão em boas condições de controlá-los, seja por meio de seleção ou sanção. A ideia de que o voto retrospectivo é um atalho informacional que permite que o eleitor faça alguma coisa com pouca informação perde sua força diante das exigências informacionais envolvidas nos modelos de agência política.

Duas hipóteses, contudo, pareciam oferecer uma perspectiva otimista. A primeira é a possibilidade de que os eleitores façam uso de estratégias para tomar decisões com baixo nível de informação, tais como atalhos informacionais ou deixas de pessoas e figuras em que confiam. O estudo dessas estratégias constituiu uma nova agenda de pesquisa, a das heurísticas políticas. A outra hipótese é a de que os efeitos da desinformação na formação das preferências individuais seriam eliminados por meio da agregação, de forma que a opinião coletiva exibiria muito mais racionalidade do que a figura do eleitor médio daria a entender. Trata-se do milagre da agregação.

Mas há razões para acreditar que o otimismo gerado por essas duas hipóteses foi exagerado. Eleitores certamente fazem uso de heurísticas e isso lhes permite tomar decisões com um baixo nível de informação. Mas isso não significa que essas decisões sejam tão boas quanto a que tomariam se fossem bem informados ou consistentes com suas preferências e valores políticos mais fundamentais. O caráter milagroso da agregação, por seu lado, depende de pressupostos cruciais sobre a distribuição dos erros gerados pela desinformação. A existência de erros sistemáticos, isto é, não aleatórios, em um nível suficiente elimina qualquer efeito benéfico da agregação. Pelo contrário, quando erros sistemáticos são pervasivos, são eles, e não as preferências bem fundamentadas de poucos, que determinam a opinião coletiva.

Isso não significa que as preferências por políticas do eleitorado são um elemento completamente desesperançoso do processo político. Mas sugere uma visão mais cética de sua capacidade de funcionar como “a bedrock of social choice”. As preferências políticas dos cidadãos são formadas em um contexto de competição política e são sensíveis às estratégias de comunicação que elites políticas empregam nas suas disputas umas com as outras. Isso não é o mesmo que a visão simplista de que os cidadãos são constantemente manipulados pelas elites, embora a manipulação seja um risco constante. Certamente, as elites tentam manipular o público. Mas a medida em que

elas conseguem é outra questão, dado o contexto de competição em que essas tentativas ocorrem. De qualquer forma, a percepção de que as preferências políticas são endógenas ao processo político coloca em dúvida a possibilidade de que ajam como uma força exógena sobre os políticos.

3.1. Ignorância política e não atitudes

Os primeiros estudos sobre o que veio a ser rotulado de competência do eleitor apontavam sua ignorância a respeito de fatos elementares da política americana (Campbell, Converse, Miller, & Stokes, 1960). O eleitor não sabia a respeito de aspectos básicos do funcionamento do sistema político e do contexto político de então, como qual partido controlava o congresso. Esses estudos não apontavam apenas que o eleitor era desinformado, mas também tinha pouca compreensão da dimensão liberal-conservador, a dimensão ideológica mais proeminente da política americana. Em um artigo seminal, Converse (2006b [1964]) observaria não só os eleitores não compreendiam essa dimensão ideológica, como suas opiniões a respeito dos tópicos da pauta política eram ideologicamente inconsistentes. O “sistema de crenças” da massa da população carecia de “constrangimento” (*constraint*), isto é, consistência ideológica. Esses achados levam Converse à famosa conclusão de que o cidadão americano é “innocent of ‘ideology’” (Converse, 2006b, p. 47).

Converse não tinha apenas apontado que o sistema de crenças da maioria da população não era ideologicamente inconsistente, como instável ao longo do tempo. Analisando especificamente a posição dos entrevistados a respeito da política do governo nas áreas de energia e habitação, tópicos ideologicamente carregados à época devido a uma controvérsia sobre maior estatização ou privatização dessas áreas, Converse propõe seu famoso “modelo preto e branco”, de acordo com o qual “some people have unswerving beliefs on the subject and other people have no beliefs at all.” (Converse, 2006b, p. 49) O modelo era motivado pelo achado de que, enquanto a posição de uma diminuta minoria sobre a questão era praticamente insculpida na pedra, a do restante da população variava aleatoriamente ao longo do tempo. Eles não tinham preferências reais a respeito dessa questão: exibiam “não atitudes”.

Converse (1962) encontraria ainda instabilidade nas atitudes partidárias do eleitorado, também relacionada ao nível de informação política. A relação, contudo, não era linear: aqueles com o menor nível de informação política votavam consistentemente

no mesmo partido, com o qual se identificavam. Entretanto, entre os restantes, quanto maior o nível de informação política, mais estável sua atitude partidária. O autor busca explicar esse padrão por meio de uma analogia com a mecânica: o comportamento eleitoral do cidadão era determinado pela interação entre a intensidade das forças no sentido contrário à sua identificação partidária e sua massa de informação política acumulada. Eleitores com o menor nível de informação política não eram expostos a qualquer fluxo de informação no sentido contrário à sua identificação partidária e, portanto, sua atitude era estável. Entre aqueles expostos à circulação de informação política, quanto maior a quantidade de informação política acumulada, em melhores condições o sujeito estava de resistir a fluxos no sentido contrário à sua identificação partidária.

Diferentemente do simples modelo preto e branco, alguma, mas não muita informação, era o que tornava a atitude partidária instável. De qualquer forma, permanecia a conclusão de que “it is the least informed members within the electorate who seem to hold the critical ‘balance of power’” (Converse, 1962, p. 578). O eleitor volátil, que determina a alternância do poder entre duas eleições, tendia a ser relativamente desinformado sobre política.

Embora o modelo preto e branco tivesse sido elaborado tendo em vista o achado a respeito de um conjunto de perguntas específico do survey e o autor alertasse para a possível necessidade de alterações para sua expansão, nem todos foram tão cautelosos ao generalizá-lo. Ainda que Converse (1974) frisasse o propósito específico do modelo, é difícil culpar aqueles que dele extraíram implicações maiores e desastrosas. Afinal de contas, se o público tinha não atitudes e respondia a perguntas de forma aleatória nesse domínio da política pública, em quantos mais e quais outros domínios esse fenômeno se repetia? De qualquer forma, o trabalho de Converse motivou a agenda do “minimalismo”, para emprestar a expressão de críticos dessa literatura, cuja conclusão unânime era de que as opiniões políticas da maioria das pessoas eram “minimally consistent, minimally stable, and rest on minimal levels of comprehension of political abstractions.” (Sniderman, Brody, & Tetlock, 1993, p. 2)

Como Achen (1975) colocaria, “the impact of these conclusions on democratic theory is enormously destructive.” (Achen, 1975, p. 1218) Se democracia é o sistema em que o povo governa e a respeito da maioria das questões políticas o povo não tem atitudes que mereçam o rótulo de preferências, então o que nos resta? “Democratic theory loses its starting point” (Achen, 1975, p. 1220). Achen, contudo, iria adiante para

argumentar que a instabilidade encontrada por Converse não era real. A variação aleatória nas respostas ao longo do tempo se devia ao fato de que toda escolha humana contém um elemento estocástico. As pessoas não têm uma única preferência pontual sobre determinada questão, mas um intervalo dentro do qual sua preferência pode variar ao longo do tempo sem que isso indique qualquer falha do sujeito. Além disso, a linguagem humana é naturalmente vaga e as perguntas de survey mais do que o usual.

Diante desses dois fatores, nada mais razoável do que esperar que as respostas variassem aleatoriamente ao longo do tempo, mas distribuindo-se ao redor de um ponto central, cuja reivindicação de ser tratado como a verdadeira preferência do sujeito merece mais crédito. Achen elabora um modelo estatístico que controla essas fontes de variação e o emprega para analisar os mesmos dados do artigo original de Converse, chegando a conclusões contrárias. A instabilidade era principalmente culpa do instrumento, não do sujeito. Mero erro de mensuração. E não havia dois grupos claramente distintos em termos de instabilidade das respostas, como o modelo preto e branco postulava. O erro era o mesmo para todos.

Erikson (1979) apresentaria um argumento similar: o problema da instabilidade se devia ao fato de que respostas de survey são pouco confiáveis para começo de conversa. Felizmente, uma correção estatística para a confiabilidade dos dados pode ser aplicada, revelando muito mais estabilidade nas verdadeiras atitudes do público. O argumento do erro de mensuração pareceu levar o dia e o interesse no problema da instabilidade arrefeceu (cf. Converse, 2000; Zaller, 1992). Como Zaller (1992) colocava, “analysts make a statistical correction for it [o erro de mensuração] and move quickly on to whatever their study is mainly about.” (Zaller, 1992, p. 32) O cidadão comum parecia ter atitudes sobre a política de governo no fim das contas. Mas como, dado seu baixo nível de informação política?

3.2. Heurísticas políticas e o milagre da agregação

O diagnóstico da ignorância política do eleitor gerou diferentes reações de autores que queriam vindicar o povo da aparente acusação de tolo. Isso era parte do ímpeto inicial da literatura de voto retrospectivo, embora essa preocupação tenha sido paulatinamente deixada de lado. Mas a principal resposta ao problema da ignorância do eleitor é a literatura sobre heurísticas políticas. Popkin e colegas (1976) já tinham antecipado essa literatura chamando atenção para a importância do ponto de Downs

(1957) sobre a ignorância racional: dada a irracionalidade de se informar apenas para votar, eleitores usariam estratégias para cortar custos de informação. Popkin (1994) desenvolveria substancialmente o argumento em seu clássico *The Reasoning Voter*.

Popkin sugere que a maneira como eleitores tomam decisões políticas é captada pela ideia de “racionalidade de baixa informação” ou “raciocínio intuitivo” (*gut reasoning*), um método informal para combinar de uma maneira econômica informações adquiridas gratuitas ou adquiridas de maneira incidental. Como já visto, o eleitor-investidor adquire muitas informações com implicações para suas decisões políticas de maneira incidental, como um resíduo (*by-product*) de suas atividades diárias. Mas ter uma ideia das condições da economia, por exemplo, inferindo a partir de sua experiência pessoal ou a de seus círculos sociais, não é o suficiente para tomar decisões políticas. O eleitor precisa discriminar as condições sociais e econômicas, inclusive a sua própria, que faz sentido atribuir à atuação governamental ou não. E, para tanto, informações adquiridas da imprensa e de outras fontes que oferecem interpretações digeridas do mundo político são cruciais.

Mas nem toda informação disponível dessa forma é igualmente adquirida ou empregada. As pessoas recorrem a líderes de opinião em quem confiam para obter dicas sobre como interpretar o mundo político. Elas não só depositam mais confiança nas dicas transmitidas por essas figuras, como se expõem seletivamente a informações oriundas dessas fontes. Popkin argumenta que essa exposição seletiva é racional: como obter informação envolve custos, as pessoas serão econômicas e escolherão ouvir figuras em quem confiam. Democratas vão ouvir democratas, republicanos vão ouvir republicanos. Dessa perspectiva não deveria surpreender que a maioria das pessoas não tem opiniões políticas ideologicamente consistentes. Ideologia não é algo que elas valorizam por si só, mas apenas mais um atalho informacional para inferir os interesses e as posições dos atores políticos e saber em quem confiar. O mesmo vale para identificação partidária.

Como a maioria dos eleitores têm pouca familiaridade com o universo político, eles tendem a privilegiar certos tipos de informação. Como eles não seguem a atuação governamental e não entendem das especificidades da política pública, ao avaliar um candidato, estão mais interessados na sua competência, integridade e sinceridade que em suas posições políticas: eles não precisam saber dos detalhes do processo político para confiarem que um político competente, sincero e íntegro não os está fazendo de tolos e dará o seu melhor para fazer um bom trabalho. Mas competência, integridade e

sinceridade não podem ser diretamente observadas e, novamente, o eleitor empregará atalhos como as características demográficas do candidato e a de seus apoiadores: cor, etnia, religião e local de origem.

Os eleitores não são econômicos apenas nas estratégias que empregam para adquirir informação e interpretá-la, mas também raciocinam de uma maneira que lhes permite formar juízos com pouca informação. Eles não empregam um raciocínio estatístico, mas “clínico”. O modo estatístico busca angariar o máximo de observações o possível e encaixar um modelo que estabeleça o peso dessa evidência. O modo clínico busca integrar a informação disponível em uma narrativa. Enquanto o estatístico desconta o peso de evidências embasadas em poucas observações, o clínico não tem problema em extrapolar a partir de poucas informações, preenchendo as lacunas a partir de um “script” ou um cenário gerado a partir de experiências prévias.

Ao fazer isso o eleitor emprega a heurística da “representatividade”. A ideia dessa heurística é de que o eleitor avalia um candidato dado quão bem a pouca informação que ele tem a seu respeito “encaixa” no seu script ou modelo do que é um bom político. Se o encaixe é bom o suficiente, o eleitor infere que o candidato deve corresponder ao seu modelo em aspectos a respeito do qual ele não tem nenhuma informação real e faz isso sem constrangimento ou mesmo consciência. O propósito não é acumular um N grande o suficiente para minimizar o erro, mas elaborar uma narrativa, uma história que “pareça correta”, “that feels right”. Se o estatístico aumenta sua confiança aumentando seu N, o clínico o faz enriquecendo os detalhes da narrativa.

Como a maioria dos eleitores têm pouca familiaridade com o universo político, eles tendem a privilegiar certos tipos de narrativas, em particular, narrativas pessoais sobre o caráter que o político exibe em suas relações pessoais. A maioria das pessoas não tem familiaridade suficiente com o mundo político para formar um juízo a respeito do caráter político de alguém. Mas elas são geralmente boas em julgar o caráter pessoal de alguém: elas fazem isso todo dia. Portanto, elas naturalmente vão formar um juízo sobre o caráter pessoal de um candidato e extrapolá-lo para a esfera política: um bom pai ou um bom marido devem ser bons políticos. Eles não vão desprezar informações de caráter político, mas vão tentar integrá-las em uma narrativa abrangente sobre a pessoa do candidato: “this is the critical point – they will decide what kind of governor Carter was and what kind of president he will be not on the basis of knowledge of his performance as governor but on their assessment of how likely it is that Carter, as a person, was a good governor.” (Popkin, 1994, p. 77)

O tom de Popkin é abertamente otimista. O autor oferece sua teoria como uma redenção do eleitor da culpa colocada sobre ele pela ênfase de parte da literatura de comportamento político no seu baixo nível de informação. O foco dessa literatura na falta de conhecimento a respeito de fatos elementares do sistema político, o tipo de conhecimento que era transmitido em “livros de civismo”, era mau direcionado. Os achados dessa literatura são certamente fidedignos, “but assessing voters by civics exams misses the many things that voters *do* know, and the many ways in which they can do without the facts that the civics tradition assumes they should know.” (Popkin, 1994, p. 20) Que os eleitores sabem pouco sobre política não é novidade. A verdadeira questão é como eles conseguem tomar decisões mesmo assim. Sua teoria oferece uma resposta: informações incidentais, deixas de líderes de opinião, heurísticas e raciocínio clínico.

Apesar do tom otimista da obra, o leitor mais cético pode entender que o seu conteúdo sugere uma atitude mais comedida em relação à competência do eleitor. Eleitores que inferem características políticas a partir das pessoais e extrapolam a partir de poucas informações sem constrangimento ou mesmo consciência estão provavelmente fadados a tomar muitas decisões erradas. O próprio Popkin, ironicamente, chama atenção para isso. O autor lembra um episódio em que o então presidente Gerald Ford visitou uma comunidade hispânica no Texas e, ao ser servido um tamale (uma comida típica mexicana parecida com pamonha), deu uma mordida sem antes tirar as cascas de milho. A visita tinha sido arquitetada para transmitir a disposição de Ford de lidar respeitosamente com as questões sobre a soberania do Panamá levantadas pela controvérsia ao redor do canal, então um assunto quente da pauta política. Seu adversário nas primárias, Ronald Reagan, era contrário à transferência do canal para o Estado panamenho.

Popkin sugere que os eleitores hispânicos poderiam inferir da falta de familiaridade de Ford com a culinária mexicana a insinceridade de sua preocupação com a população hispânica. O leitor mais cético poderia torcer o nariz para a suposta racionalidade dessa inferência. Na conclusão da obra, contudo, o próprio Popkin critica a cobertura do episódio feita pela imprensa, a qual enfatizou a gafe de Ford em vez de o significado da sua visita em termos da coalizão que ele estava tentando construir, bem como a tendência da imprensa de focar a vida pessoal dos candidatos – exatamente o que seus eleitores racionais fariam.

Outro marco da literatura das heurísticas políticas é Sniderman, Brody e Tetlock (1993). A obra é oferecida como uma resposta direta ao artigo de Converse e à agenda do minimalismo. À semelhança de Popkin, os autores argumentam que o foco nessa agenda no baixo nível de informação, estabilidade e sofisticação do público era mal direcionado. Para avaliar a competência do eleitor é necessário verificar como ele é capaz de tomar decisões apesar do seu baixo nível de informação e sofisticação política, questão a respeito da qual o minimalismo tinha pouco a dizer. “Minimalism is thus a research program whose first step is also its last. How many times can one observe that mass belief systems are poorly organized? And having said this, what remain to be said?” (Sniderman et al., 1993, p. 16)

Essa questão – como os cidadãos conseguem tomar decisões políticas a despeito do pouco que sabem – é o “o enigma de Simon”. A referência é à crítica de Simon (1955, 1985) a modelos de comportamento econômico e político que assumem uma concepção de racionalidade que exige informação e capacidade de processamento ilimitadas, algo que não pode ser encontrado em seres humanos e contextos decisórios reais. Seres humanos tomam decisões com informação limitada e têm uma capacidade limitada de processamento e, portanto, simplificam o processo de tomada de decisão de maneira que seriam consideradas irracionais do ponto de vista da racionalidade do *homo economicus*. Simon sugere que, pelo contrário, elas são apenas uma forma de “racionalidade limitada” (*bounded rationality*): a racionalidade apropriada ao mundo real. A crítica de Simon e sua noção de racionalidade limitada é uma influência pervasiva nessa literatura.

A resposta ao enigma de Simon é que os cidadãos fazem uso de heurísticas que lhes permitem tomar decisões com pouca informação. Ao uso de heurísticas, a resposta de Sniderman e colegas ao minimalismo agrega outros dois pontos. O primeiro é de que há diferenças sistemáticas entre a maneira como as pessoas pensam e decidem sobre questões políticas dependendo do seu nível de informação. A literatura de comportamento político tende a assumir que todas as pessoas processam informação para tomar uma decisão da mesma forma. Desse ponto de vista, menos informação leva necessariamente a decisões piores: “the insistence that people make up their minds about political choices more or less in the same way has reinforced the impression that ordinary citizens are ill-equipped for democratic citizenship.” (Sniderman et al., 1993, p. 8)

Mas a verdade é que não só as pessoas empregam estratégias decisórias diferentes, como essas diferenças dependem do nível de informação de que detêm. Pessoas com pouca informação não empregam as mesmas estratégias de pessoas informadas, mas de maneira subótima. Elas empregam outras estratégias. Todas usam heurísticas, mas as heurísticas específicas que elas usam dependem do seu nível de informação política.

O segundo ponto é de que a concepção do raciocínio político pressuposta pela literatura de comportamento político é excessivamente cerebral. As pessoas têm informação e crenças políticas. Tomar uma decisão é uma tarefa cognitiva: envolve combinar as informações disponíveis e suas crenças políticas para verificar a conclusão que logicamente se segue. O papel do afeto é minimizado. Sniderman e colegas argumentam que, pelo contrário, os afetos que as pessoas sentem por diferentes grupos sociais e políticos desempenham um papel proeminente na forma como fazem sentido do mundo político.

Esses afetos podem servir como “muletas” para o cidadão politicamente menos sofisticado. Ele não precisa saber os detalhes uma política de governo para tomar uma posição a respeito delas. Só precisa saber a que grupos sociais ela visa a beneficiar ou prejudicar e se ela gosta ou não desses grupos para concluir que apoia ou rejeita a política conforme a combinação dessas duas informações. Mas raciocínios dirigidos pelo afeto não são uma exclusividade dos menos sofisticados. Assim como as pessoas empregam diferentes heurísticas dependendo do seu nível de informação, “what distinguishes the politically sophisticated is not the absence of affect but rather the use they make of it.” (Sniderman et al., 1993, p. 23)

Os autores reconhecem que os primeiros estudos de Michigan e o artigo original de Converse tinham chamado atenção para a importância de grupos sociais na maneira como os cidadãos menos sofisticados faziam sentido do mundo político. Mas enfatizam o papel dos afetos perante esses grupos: não é como se o cidadão monitorasse as posições dos diferentes grupos a respeito das questões políticas e verificasse quais são mais próximas das suas. Pelo contrário, é razoável assumir que cidadãos não têm opiniões formadas sobre a maioria das questões políticas e, demandados a se posicionar, tem de fazê-lo na hora, recorrendo a um conjunto de considerações. Seus afetos por diferentes grupos são um tipo de consideração com uma alta probabilidade de serem acessados devidos à sua imediata acessibilidade. “Politics, perhaps particularly, is an area given to ‘hot’ rather than ‘cold’ cognition.” (Sniderman et al., 1993, p. 91)

Afetos são o ingrediente fundamental de uma das heurísticas que os autores identificam: a heurística da “gostabilidade” (*likability*). Trata-se de uma heurística por meio da qual as pessoas conseguem estimar com alguma fidedignidade a posição de diferentes grupos sociais e políticos a respeito de uma questão política sem ter informação sobre qual é de fato essa posição. A heurística da gostabilidade tem dois componentes: a posição da própria pessoa a respeito da questão em jogo e sua atitude perante os pares de grupos adversários cujas posições ela quer estimar. A heurística consiste em, partindo dessas duas informações, atribuir a própria posição ao grupo que se gosta e a posição contrário ao grupo que se desgosta.

O caráter adversarial, “nós contra eles”, da política faz que o uso dessa heurística frequentemente resulte em atribuições de posição corretas. Isso ilustra que o ponto das heurísticas “is not that the average citizen is so shrewd that he or she can devise clever tricks to compensate for their lack of political knowledge; it is rather, that the world of politics is so organized that the average citizen can pick up effective shortcuts in judgment” (Sniderman et al., 1993, p. 28)

Assim como o de Popkin, o tom de Sniderman e colegas é otimista: por meio do uso de heurísticas o cidadão consegue, no fim das contas, fazer sentido do universo político a despeito de seu baixo nível de informação. Embora desinformado, ele não é um tolo. Mas, também como no caso de Popkin, o leitor mais cético pode entender que a obra recomenda uma postura mais comedida. A outra heurística que os autores oferecem é a do merecimento. Seu propósito é auxiliar o sujeito a decidir sua posição a respeito de políticas redistributivas direcionadas a grupos sociais específicos. O conteúdo dessa heurística é imediatamente familiar para qualquer pessoa que já se envolveu em uma discussão sobre justiça distributiva: se a causa da situação do grupo beneficiado está além do controle de seus membros, então o grupo merece o benefício; caso contrário, o grupo não merece o benefício.

De fato, os autores encontram que as atitudes das pessoas em relação a políticas direcionadas a negros são influenciadas por sua percepção do status da causa da pobreza que essa população enfrenta. Mas os autores também encontram evidências de que a percepção da causa da pobreza é uma racionalização da atitude das pessoas em relação a negros, especialmente entre os menos educados. As pessoas desgostam de negros, são contra políticas que os beneficiam em virtude desse desgosto e então justificam sua posição atribuindo a pobreza entre negros a causas sob o controle de membros dessa população. Mas o verdadeiro motivo de sua posição é o desgosto por negros.

A conclusão dos autores é de que, enquanto o que garante a consistência dos sistemas de crenças dos cidadãos mais educados é predominantemente sua ideologia, o que garante a consistência das crenças dos cidadãos menos educados são seus afetos por diferentes grupos sociais. Isso, por sua vez, mostra que os achados sobre a inconsistência ideológica das crenças da maioria da população são enganosos. Suas crenças são consistentes, só não ideologicamente. Para alguém perturbado com a falta de consistência, qualquer que seja, das crenças da maioria da população, esses resultados podem ser alentadores. Mas certamente não justificam um entusiasmo a respeito da competência do eleitorado. Que racistas são consistentes em seu racismo dificilmente justifica entusiasmo a respeito da capacidade do povo de se autogovernar.

A ambivalência desses estudos não arrefeceu o entusiasmo ao redor das heurísticas políticas. Lupia (1994) argumentaria que, fazendo uso de heurísticas, cidadãos desinformados poderiam tomar decisões como se fossem informados: atalhos, em vez de conhecimento enciclopédico, são o suficiente para escolhas bem informadas. Se os cidadãos têm conhecimento sobre as preferências e posições de diferentes atores envolvidos em uma controvérsia política, podem usar esse conhecimento para inferir qual deve ser sua própria posição, sem necessidade de nenhuma informação adicional. Se as preferências de um ator forem congruentes com a do sujeito, ele adota a mesma posição; se elas forem incongruentes, o sujeito adota a posição contrária. No caso, Lupia encontra que eleitores informados sobre a posição de empresas seguradoras a respeito de uma série de referendos envolvendo legislação de seguros votaram de acordo com a posição contrária, na crença de que as preferências das empresas eram contrárias às suas.

Lupia e McCubbins (1998) desenvolveriam substancialmente o argumento. A conclusão de que os eleitores são incompetentes, dado seu baixo nível de informação, não apenas ignorava que eles poderiam fazer uso atalhos informacionais, como o fato de que não fazê-lo, buscando informação direta quando há atalhos disponíveis, é irracional. A premissa é a mesma que a do argumento da ignorância racional de Downs: adquirir informação é custoso e só é racional fazê-lo quando essa informação for útil para a tomada de uma decisão que pode gerar custos ou benefícios. A aquisição de informação é um processo deliberado e racional: as pessoas escolhem o que e o quanto aprender e o fazem com o propósito de empregar o que aprenderam na tomada de decisões. Nova informação só é útil quando ajuda a pessoa a tomar decisões melhores, isto é, a evitar erros custosos. Isso acontece quando a nova informação aumenta a precisão das

previsões da pessoa sobre as consequências da decisão que ela pretende tomar. Muitas informações não nos ajudam a tomar decisões e, por isso, há um incentivo para que ignoremos racionalmente muitos dos estímulos informacionais a que somos expostos nas nossas vidas cotidianas. A atenção é um recurso cognitivo que é racional empregar de maneira eficiente.

Isso significa não só que é irracional adquirir mais informação quando ela não aumentar a precisão das previsões do sujeito sobre as consequências de suas decisões, mas também quando ela aumentar, mas não o suficiente para compensar os custos de se informar. Por sua vez, isso significa que é racional recorrer às deixas de outras pessoas quando o cálculo de custo-benefício de se informar não for positivo. Lupia e McCubbins oferecem uma teoria formal da persuasão que especifica as condições em que as pessoas vão confiar nas deixas de outras. Em geral, duas condições são necessárias e suficientes para uma pessoa seja persuadida por outra: que a primeira acredite que a segunda tem conhecimento sobre a questão em jogo e que compartilhe dos mesmos interesses quanto a essa questão. Mas a introdução de “forças externas” ao modelo dispensa a necessidade da percepção de interesses comuns. Essas forças externas oferecem incentivos para que o falante revele seu conhecimento ao ouvinte mesmo quando seus interesses forem conflitantes. O ouvinte sabe disso e, portanto, confia na informação revelada pelo falante mesmo que não confie na pessoa do falante. Confiança interpessoal não é necessária para a persuasão.

A teoria de Lupia e McCubbins é uma extensão do modelo de agência política e incorpora explicitamente uma concepção de representação como delegação. “Democracy requires delegation. The people, through elections, delegate their authority to representatives.” (Lupia & McCubbins, 1998, p. 79) O falante da teoria da persuasão é uma terceira parte à relação entre agente e principal. Como em toda relação de agência, a assimetria de informação gera oportunidades para que o agente tire proveito. A terceira parte entra como uma fonte de informação que pode esclarecer o principal a respeito da atuação do agente e, dessa forma, auxiliar no sucesso da delegação, isto é, a impedir que ela resulte em uma simples abdicação de poder em prol do agente. Mas a terceira parte tem interesses e próprios e, quando a atuação do agente os favorece, mas contraria os do principal, isso oferece um incentivo para que tente enganar o principal.

A concepção de representação envolvida na teoria é uma extensão do modelo de delegação desenvolvido pelos autores para a relação entre Congresso e burocracia (Lupia & McCubbins, 1994) para aquela entre eleitores e políticos. No contexto da

relação entre Congresso e burocracia, a assimetria que gera o risco de abdicação deriva do fato de que burocratas possuem expertise de que os parlamentares não dispõem. Nesse sentido, os parlamentares são ignorantes sobre a administração pública. O problema da assimetria entre representado e representante é visto pela mesma lente e prescrito o mesmo tipo de remédio, ainda que os detalhes possam variar: desenho institucional. Incentivos institucionais podem fazer que terceiras partes não apenas sejam persuasivas para os principais, como levadas a ser sinceras, esclarecendo em vez de enganando os principais: “people can design institutions to facilitate reasoned choice” (Lupia & McCubbins, 1998, p. 75).

Isso leva à conclusão otimista de que, sob instituições apropriadas, “seemingly ill-informed people are capable of reasoned self-government” (Lupia & McCubbins, 1998, p. 93). Mas há uma ambiguidade na ideia de que “people can design institutions”. Pessoas certamente podem desenhar instituições: constituintes podem desenhar instituições políticas, parlamentares podem desenhar agências burocráticas e agentes econômicos podem desenhar contratos. É altamente duvidoso, contudo, que o povo possa desenhar instituições, dado que só age regularmente por meio das instituições existentes e que as pessoas que podem diretamente alterar essas instituições são exatamente aquelas quem, na lógica da delegação, as instituições deveriam controlar.

De qualquer forma, os autores sugerem que instituições existentes já favorecem o esclarecimento. A competição eleitoral envolve um risco de verificação das afirmações dos candidatos: mentirosos podem ser desmascarados por adversários. Sistemas eleitorais que incentivam o investimento em reputações partidárias, conjunto no qual os autores incluem distritos majoritários e representação proporcional de lista fechada, favorecem que a deixa do rótulo partidário seja informativa a respeito dos interesses dos candidatos. Até mesmo gasto de campanha é uma espécie de esforço custoso com conteúdo informativo. Se um desafiante monta uma campanha custosa contra um incumbente, o eleitor pode inferir que muitos doadores bem informados consideram que há diferenças substanciais entre os candidatos.

A conclusão de que eleitores são incompetentes não só ignorava a racionalidade do uso de atalhos informacionais como pressupunha um modelo de processamento de informação inapropriado. Lodge, Steenbergen e Brau (1995) o chamam de modelo baseado em memória. De acordo com esse modelo, as pessoas tomam decisões recorrendo a informações pertinentes armazenadas em sua memória. Dessa perspectiva, a competência do cidadão em tomar decisões é medida pela quantidade de informação

política que armazena. A incapacidade da maioria das pessoas de reportar fatos políticos elementares revela que elas têm pouca informação política armazenada, o que atesta sua incompetência. Lodge e colegas argumentam que esse modelo é inapropriado para seres com racionalidade limitada, como seres humanos: “it may well be that the citizen’s inability to recall basic political facts reflects limitations of the human mind rather than unsophistication of the democratic citizen” (Lodge et al., 1995, p. 310).

Seres com racionalidade limitada simplificam o processo de tomada de decisão de forma que não precisem armazenar toda a informação que fundamentou a decisão eventualmente tomada. Quando essa decisão se trata de escolher em quem votar, é suficiente que o eleitor se lembre de sua avaliação geral do candidato. Não há necessidade de se lembrar de todas as informações que fundamentaram, ao longo do tempo, essa avaliação. O eleitor tira conclusões a respeito do candidato a partir das informações que recebe no momento em que as recebe. Sua avaliação do candidato é um registro corrente (*running tally*): um juízo geral e sumário dos seus gostos e desgostos a respeito do candidato. O eleitor processa novas informações “on-line”, atualizando o registro do candidato para melhor ou pior instantaneamente conforme receba informações a respeito dele que provoquem reações afetivas positivas ou negativas. Ele não espera o momento da decisão para integrar toda a informação sobre o candidato. Tendo atualizado o registro do candidato, ele esquece a informação que motivou a atualização. É esse registro corrente que orienta diretamente a decisão, não as informações que o motivaram.

Os autores encontram evidências experimentais de que as avaliações dos candidatos são responsivas às reações imediatas dos sujeitos às informações recebidas sobre eles. Mas essa relação não é mediada pela memória dessas informações. As pessoas se esquecem do que motivou sua avaliação dos candidatos. Demandadas a apresentar essas motivações, elas vão recuperar uma amostra aleatória ou uma enviesada em prol de considerações que são consistentes com sua avaliação dos candidatos: considerações positivas a respeito do candidato preferido, negativas a respeito do preterido. Isto é, vão racionalizar sua decisão. Mas a decisão é indiretamente fundamentada em toda a informação que receberam. O modelo baseado em memória deixa isso escapar, o que significa “it is not the citizen who is at fault but, rather, the memory-based assumption.” (Lodge et al., 1995, p. 316) A implicação normativa é de que “[r]ather than judge the citizen as we would a student taking an exam, we think it

far more valid to judge the citizenry in terms of how much impact this information has on their judgments.” (Lodge et al., 1995, p. 322)

Cidadãos desinformados não podem contar apenas com o uso de heurísticas, mas também com o poder da agregação para se beneficiar da sabedoria dos cidadãos desinformados. Wittman (1989) já tinha sugerido que, ainda que muitos indivíduos tenham opiniões equivocadas, a lei dos grandes números reduziria o impacto dessas atitudes individuais na opinião pública agregada. A ideia, familiar para todos com noções elementares de estatística, é de que, conforme aumenta o número de observações, menor o impacto de cada observação individual sobre a tendência central da distribuição. Como toda observação contém alguma aleatoriedade, quanto maior o número de observações, menor o impacto dessa aleatoriedade. De forma análoga, a agregação reduz o impacto das opiniões aleatoriamente equivocadas de cidadãos individuais sobre a opinião pública coletiva.

O milagre da agregação seria o principal mecanismo a que Page e Shapiro (1992) atribuiriam a ordem e estabilidade da opinião pública coletiva: “collective wisdom can emerge despite considerable individual ignorance or uncertainty, through the simple statistical aggregation of individuals' opinions.” Isso porque, quando as opiniões individuais são agregadas, “random error or fluctuation in individuals' opinions may cancel out” (Page & Shapiro, 1992, p. 362). Que “erros aleatórios cancelam-se mutuamente” se tornaria um mantra dessa literatura. É um mecanismo crucial em todos os trabalhos de Erikson, MacKuen e Stimson (2000; 2002; MacKuen, Erikson, & Stimson, 1992; Stimson, 2004; Stimson, MacKuen, & Erikson, 1994, 1995). Como colocam os autores:

One can have an electorate in which large numbers of citizens act as if at random and other large numbers have unchanging loyalties that commit them to the same side for a lifetime – and yet still observe in the aggregate response an orderly response to real political events. When we aggregate over time, those who act as if at random cancel out. Those who act always the same produce no variance. The aggregate “signal” arises almost wholly from those who are orderly in their behavior. The important misconception is that the normal or typical individual attributes dominate the aggregate. They do not. When individuals are disorderly or constant over time, then their attributes contribute trivially to the movement of the whole. (Erikson et al., 2002, p. 6)

As opiniões aleatórias dos desinformados se cancelam mutuamente, de forma que quem determina a tendência central da distribuição são os bem informados. “Those at the low end of the scale have little input on aggregate movement; those at the high end have major input. The net result is that the more informed, thoughtful, and attentive citizens contribute disproportionately to aggregate movement.” (Erikson et al., 2002, p. 5) A agregação empodera uma minoria informada, produzindo racionalidade e sabedoria coletivas.

3.3.Efeitos de informação, vieses e erros sistemáticos

Nem toda a literatura de comportamento político é tão otimista quanto ao uso de heurísticas e o milagre da agregação. Os céticos apontam que heurísticas podem até permitir que cidadãos tomem decisões com pouca informação, mas não são um substituto para informação. Indivíduos com maior nível de informação política tomam decisões sistematicamente diferentes dos demais. Trata-se dos chamados efeitos de informação. Além disso, se o uso de heurísticas pode auxiliar as decisões de cidadãos desinformados, também pode gerar vieses nas opiniões desses cidadãos. Efeitos de informação e vieses são ambos sistemáticos, o que significa que não desaparecem na agregação. O milagre da agregação depende de dois pressupostos: de que os erros envolvidos na opinião dos cidadãos menos informados são aleatórios e de que eles se cancelam na agregação. Se algum desses pressupostos é violado, a mágica não funciona.

Kuklinski e Hurley (1994) chamariam atenção para o pressuposto de que o uso de heurísticas leva a uma decisão melhor na ausência de informação. Isso não pode ser dado de barato. Heurísticas podem auxiliar o cidadão, mas também induzi-lo a erro. “Heuristics, if well grounded, should serve as learning tools for those who use them. The key phrase (...) is the conditional: *if well grounded*.” (Kuklinski & Hurley, 1994, p. 731) Os autores encontram evidências experimentais que recomendam cautela a respeito da confiança em deixas de elites políticas. Seu experimento envolve apresentar a diferentes amostras uma mesma afirmação, mas atribuída a figuras políticas diferentes: Ted Kennedy, George Bush, Clarence Thomas e Jesse Jackson. A afirmação é de que “negros precisam parar de dar desculpas e confiar mais em si mesmos para avançar na vida”. A afirmação é ambígua e pode ser interpretada de diferentes formas.

Os autores encontram que os entrevistados negros tendem a concordar com a afirmação quando ela é atribuída a uma figura política negra e a discordar quando ela é

atribuída a um político branco. Isso embora Jackson e Thomas estejam em lados opostos do debate a respeito do tratamento dispensado pela sociedade americana à população negra, assim como Kennedy, um defensor histórico dos direitos civis dos negros, e Bush. Além disso, os entrevistados interpretam a afirmação de maneira diferente a depender da fonte. Quando a afirmação é atribuída a um político negro, a interpretação é de que “negros têm a capacidade de vencer na vida por conta própria”. Quando é atribuída a um político branco, é de que “os brancos estão nos descartando.” Em suma, a fonte influencia a interpretação da mensagem. E a característica da fonte que exerce essa influência não é necessariamente a mais confiável. Isso significa que um risco do uso de heurísticas é a propagação de informação incorreta e percepções enviesadas.

Informação incorreta e vieses são os objetos de Kuklinski, Quirk, Jerit, Schwieder e Rich (2000). Os autores apontam que o foco da literatura de comportamento político na desinformação negligencia o problema da informação incorreta: “people often are not *uninformed* about policy, as political scientists continue to emphasize, but *misinformed*. People hold inaccurate factual beliefs, and do so confidently.” (Kuklinski et al., 2000, p. 792) Os autores encontram que a maioria das pessoas têm informações incorretas sobre uma série de questões envolvendo seguridade social (*welfare*). Mais do que isso, as respostas incorretas não se distribuem aleatoriamente, mas são enviesadas em uma mesma direção: as pessoas sistematicamente superestimam o gasto público em seguridade social e o valor dos benefícios. Perversamente, as pessoas com as percepções mais distantes da realidade são as mais confiantes em suas percepções e todas são resistentes à correção de suas percepções, a não ser nas condições mais artificiais.

Além disso, as percepções a respeito da seguridade social são relacionadas às atitudes das pessoas em relação à seguridade social: aquelas que superestimam os gastos e os benefícios tendem a afirmar que o governo gasta muito com seguridade social. Isso ilustra a seriedade do problema da informação incorreta: enquanto é razoável assumir que cidadãos desinformados tenham opiniões aleatórias sobre a política de governo, que se cancelam na agregação, cidadãos incorretamente informados podem ter opiniões enviesadas em uma mesma direção. Se essas percepções afetam suas preferências, a opinião pública agregada pode ser diferente daquela que existiria se cidadãos fossem apenas desinformados.

Kuklinski, Quirk, Jerit e Rich (2001) chamam atenção para o fato de que, assim como o ambiente político pode oferecer deixas que aprimorem o juízo dos cidadãos, pode também falhar em fazê-lo. Os autores sugerem que um papel tão importante quanto oferecer informação que o ambiente político pode desempenhar, é motivar os cidadãos a tentarem formar juízos fidedignos. Isso porque, assim como sua aquisição, o processamento da informação é uma tarefa custosa e, sem a motivação de levá-la a sério, os cidadãos podem abandonar a ambição de formar um juízo apropriado para poupar esforço.

Os autores investigam essa questão por meio de um experimento que visa a identificar em que condições as pessoas se dão conta da necessidade de se fazer *trade-offs* entre diferentes objetivos da política de governo e decidirem conforme essa percepção. A política pública em questão é a de saúde, uma em que a necessidade de se fazer *trade-offs* é evidente. Não obstante, somente quando os entrevistadores apontaram explicitamente para a necessidade de *trade-offs* entre os diferentes objetivos da política de saúde e instruíram os entrevistados a pensar com cuidado em sua decisão é que eles reconheceram essa necessidade e decidiram conforme essa percepção. A conclusão é de que a aparente incompetência do público não é um fator que lhe é inato, mas influenciado pelo ambiente político. Embora simpática à competência do público, a conclusão não é animadora, dado que “we do not expect politicians or even members of the media to present information and induce motivation for the purposes of optimizing citizen performance.” (Kuklinski et al., 2001, p. 423)

Revisando os achados da literatura, da psicologia cognitiva e de seus próprios estudos, Kuklinski e Quirk (2000) concluem que a pesquisa sobre heurísticas políticas não sustenta uma redenção da competência do público. Uma coisa é dizer que os cidadãos fazem uso de heurísticas. Isso certamente acontece, embora não de uma maneira deliberada: “people take their heuristics off the shelf, use them unknowingly and automatically, and rarely worry about their accuracy.” (Kuklinski & Quirk, 2000, p. 156) Outra é dizer que isso leva a decisões boas ou tão boas quanto seriam se bem informadas. Que os eleitores de Lupia tenham votado contra as empresas seguradoras em propostas legislativas que envolviam, entre outras coisas, uma redução forçada dos prêmios, por exemplo, é compreensível, mas não significa que controle de preços seja uma política sensata.

Kuklinski e Quirk apontam a ironia da incorporação da noção de heurísticas na ciência política. A noção foi desenvolvida primeiramente na psicologia cognitiva, na

qual é vista como uma forma automática, inconsciente e frequentemente disfuncional de se raciocinar. Na ciência política, ao contrário, é a redenção do cidadão desinformado. A diferença se deve principalmente aos diferentes pontos de partida que servem como parâmetros de avaliação. O psicólogo parte da visão de que as pessoas são geralmente racionais. O uso de heurísticas contraria essa expectativa, o que leva o psicólogo a destacar a disfuncionalidade dessa espécie de raciocínio. O cientista político, por seu lado, parte da imagem do cidadão como politicamente ignorante. Heurísticas o salvam da completa desorientação, o que leva o cientista político a destacar seu aspecto positivo.

Embora compreensível, essa diferença de pontos de partida não deveria cegar os cientistas políticos para as conclusões da psicologia cognitiva. Os achados dessa disciplina recomendam uma atitude mais comedida sobre a competência do cidadão. Muito da capacidade cognitiva dos seres humanos é imutável, intrínseca ao nosso sistema nervoso e herdada geneticamente. Essa capacidade foi moldada pela seleção natural de forma que atende às necessidades de sobrevivência e reprodução de nossos ancestrais não civilizados, não necessariamente às da vida em uma sociedade moderna. A mente não é uma calculadora de propósito geral que pode ser aplicada indistintamente a quaisquer tipos de tarefas. Nossas capacidades cognitivas são modulares, isto é, específicas para cada domínio e independentes entre si, são empregadas inconscientemente e dependem de muita informação contextual. O processamento de informação periférico ou heurístico (em oposição a central ou sistemático) não é apenas uma forma econômica de processar informação, como na ideia de racionalidade de baixa informação. É de uma natureza diferente e envolve distorções de que não nos damos conta. Nossas emoções interagem com nossos processos cognitivos, o que, é verdade, pode desempenhar um papel salutar, mas envolve o risco de distorções. E nossos processos cognitivos geram crenças sistematicamente falsas, como sobreconfiança, viés de confirmação, e vieses de atribuição causal.

Esses resultados têm implicações para a questão da competência do cidadão. Não há razão para presumir que capacidades cognitivas adaptadas para a sobrevivência na selva se adapte facilmente à tarefa confiada aos cidadãos de democracias contemporâneas. Na medida em que a escolha entre candidatos à eleição possa ser uma escolha entre pacotes de políticas, essa é uma decisão complexa e não devemos esperar que cidadãos comuns a tomem competentemente. Essa decisão é ainda mais dificultada pelo fato de que o debate público não é informativo. “Politicians are not in the business

of educating the public”, apontam os autores. “Instead, they use rhetoric to trigger the psychological mechanisms that distort judgment. They present isolated, unrepresentative facts; they frame issues tendentiously; and they seek to evoke an emotional response, rather than encourage rational deliberation” (Kuklinski & Quirk, 2000, p. 168). Além disso, a democracia moderna não oferece incentivos para que os eleitores usem a pouca informação de que dispõem de maneira sensata e oportunidades para que aprendam com os erros gerados pelo uso de heurísticas.

Lau e Redlawsk (2001) apontam que o entusiasmo acerca das heurísticas políticas pressupõe que praticamente todos fazem uso de atalhos desse tipo e que isso compensa, ao menos parcialmente, a falta de informação política. Embora esses pressupostos fossem tão pervasivos, a ponto de constituírem o novo conhecimento convencional do campo, permaneciam mais um aposta do que um fato. Os autores testam experimentalmente essas hipóteses e encontram que há uma interação entre o uso de heurísticas e o nível de sofisticação política do sujeito. Não só o tipo de heurísticas empregadas pelos sujeitos para decidir seu voto como a eficácia do seu uso varia conforme seus níveis de sofisticação política. Sujeitos politicamente mais sofisticados empregam heurísticas como ideologia e endossos de grupos de interesse, enquanto os menos sofisticados recorrem às características demográficas e à imagem dos candidatos.

Além disso, o uso de heurísticas aumenta a probabilidade de sujeitos politicamente sofisticados “votarem corretamente” empregando heurísticas, isto é, de escolherem um candidato que defende os valores políticos e apresenta as características pessoais que os próprios sujeitos consideram importantes, independentemente da sensatez dessas preferências. O efeito é o inverso para os menos sofisticados: o uso de heurísticas reduz a probabilidade de votarem corretamente. A conclusão é de que, no sentido inverso às expectativas da literatura de heurísticas políticas, o uso desse tipo de atalho informacional é mais vantajoso justamente para aqueles bem informados. “What political sophistication brings a voter is knowledge of how the political world is typically structured, and the ability to make clear inferences from heuristic cues”, colocam os autores. “‘Republican’ or ‘liberal’ means one thing to a relatively naive citizen, and something much richer, more meaningful, and more nuanced to a politically sophisticated citizen.” (Lau & Redlawsk, 2001, pp. 964, 9)

Bartels (1996) também ataca o pressuposto de que o uso de heurísticas permite que os cidadãos compensem sua falta de informação política. Em vez de recorrer a experimentos para testar essa hipótese, o autor busca identificar diferenças sistemáticas

entre o voto de eleitores bem e mal informados: os chamados efeitos de informação. Sua estratégia é simular estatisticamente o voto que eleitores pouco informados dariam se fossem totalmente informados. É como se o voto de determinado eleitor desinformado fosse substituído pelo de outro que é exatamente igual ao primeiro em todas as suas características demográficas exceto o nível de informação política. Como na realidade pares de eleitores idênticos exceto no nível de informação política não existem, já que essa característica tende a ser correlacionada a outras, essa imputação é feita por meio de análise de regressão, controlando para a o efeito das demais características demográficas sobre o voto.

Bartels encontra que o nível de informação tem um efeito sistemático sobre a probabilidade de o sujeito votar no partido democrata ou no partido republicano. Eleitores pouco informados votam de maneira sistematicamente diferente do que eleitores bem informados. Isso não só lança suspeita sobre a eficácia do uso de heurísticas políticas, como sugere que os efeitos da desinformação não são aleatórios, o que põe em dúvida as qualidades milagrosas da agregação. A opinião pública coletiva ainda pode ser salva se, ainda que sistemáticos, os efeitos de informação de diferentes grupos demográficos que corram em sentido contrário se cancelem na agregação. O autor, contudo, verifica que isso não acontece. A desinformação tem um efeito sistemático no comportamento eleitoral dos cidadãos que sobrevive ao milagre da agregação.

Empregando a mesma estratégia, mas para simular opiniões a respeito de políticas específicas, Althaus (1998) encontraria resultados análogos. Em comparação com a existente, a hipotética opinião pública bem informada é mais conservadora em alguns tópicos e mais liberal em outros. Em uma investigação sistemática da hipótese do milagre da agregação, Althaus (2003) concluiria que “[t]he purported information-pooling benefits of aggregation turn out to be more illusion than magic.” (Althaus, 2003, p. 23) As qualidades milagrosas da agregação dependem crucialmente de pressupostos quanto à distribuição dos erros que são frequentemente violados na prática.

Há uma ambiguidade na suposição de que os erros envolvidos nas opiniões dos cidadãos desinformados são aleatórios. Por um lado, a suposição é de que, demandados a expressar uma opinião, cidadãos desinformados vão “chutar”, respondendo aleatoriamente. Por outro, a suposição é de que “chutes” vão produzir uma distribuição uniforme ou aproximadamente normal. Só nesses casos os erros vão se cancelar

mutuamente na agregação. Se a distribuição foi assimétrica, então os erros não vão se cancelar e afetarão a tendência central da distribuição. Isso porque, como Althaus didaticamente esclarece, “random errors do tend to counteract one another, but this tendency does not cause these errors to simply dry up and blow away. Random errors, do not, strictly speaking, cancel out; they tend merely to balance out.” (Althaus, 2003, p. 40) Mesmo processos aleatórios podem produzir uma distribuição assimétrica de erros, que não se cancelarão na agregação.

Na realidade, a lição da literatura original sobre processamento heurístico de informação, a da psicologia cognitiva, é justamente de que é improvável que os chutes dos cidadãos desinformados sejam aleatórios e produzam uma distribuição uniforme ou normal dos erros. Pelo contrário, cidadãos desinformados vão formar opiniões a partir de deixas disponíveis no seu ambiente em vez de tirar um “cara ou coroa” mental. É improvável que o efeito dessas deixas nas opiniões dos cidadãos seja aleatório. Pelo contrário, na medida em que os cidadãos desinformados compartilham do mesmo ambiente político empobrecido, é provável que empreguem as mesmas deixas ao formar suas opiniões e que seus chutes, por consequência, produzam uma distribuição assimétrica.

É exatamente isso que Althaus encontra na realidade: as opiniões dos cidadãos menos informados são mais enviesadas do que as dos mais informados. Como o primeiro grupo é mais numeroso, é ele que, perversamente, determina a tendência central da opinião pública agregada. Ao contrário do que os adeptos da racionalidade coletiva esperavam, são as opiniões dos mais informados, formadas a partir de um rol mais amplo e mais ambivalente de considerações, que se equilibram na agregação. Por consequência, não são os cidadãos politicamente sofisticados, mas os politicamente ingênuos, que têm um peso desproporcional da opinião coletiva. “This perspective turns the collective rationality argument on its head”, coloca o autor. “[T]he distributional expectations of the collective rationality models are merely one possible outcome of aggregating individual opinions together: collective ignorance may be just as likely to result.” (Althaus, 2003, pp. 56, 92) A agregação pode muito bem empoderar os ignorantes em vez dos sábios.

3.4.Os efeitos de enquadramento

A desinformação e a instabilidade ao longo do tempo não era o único aspecto problemático da opinião pública revelada por surveys. Desde os anos 50, e mais intensamente a partir dos anos 80, uma série de experimentos começou a revelar um sem número de efeitos do desenho dos questionários nas respostas dos entrevistados, efeitos induzidos pela ordem das perguntas e por sua formulação, bem como pela formulação das alternativas: os famigerados “efeitos de enquadramento” (*framing effects*). A magnitude desses efeitos às vezes chega a alterar diametralmente a preferência da maioria, o fenômeno da “reversão de preferência” (*preference reversal*).

Alguns exemplos de experimentos que detectaram efeitos de enquadramento se tornaram clássicos dessa literatura e são relatados por diversos autores (Bartels, 2003; Druckman, 2001, 2004; Zaller, 1992). Em geral, o desenho desses experimentos se resume a apresentar a mesma questão substantiva, mas com alterações na ordem ou na formulação, para duas amostras equivalentes. Em um desses uma amostra respondeu se jornalistas soviéticos deveriam ter permissão para trabalhar nos Estados Unidos e reportar as notícias à União Soviética da maneira como bem entendessem. A outra respondeu a mesma pergunta, mas só depois de responder se jornalistas americanos deveriam ter a mesma permissão na União Soviética. Enquanto 36% da primeira amostra era a favor de permitir que jornalistas soviéticos trabalhassem nos Estados Unidos, esse número subiu para 73% na segunda.

A explicação mais imediata para a diferença é que, enquanto a primeira amostra vê a questão em termos de atitudes anticomunistas ou pró-americanas, para a segunda uma norma de reciprocidade é tornada saliente pela questão antecedente e é essa norma que orienta a resposta. As duas amostras responderam exatamente a mesma pergunta, porém enquadrada (*framed*) de maneira diferente.

Abundam exemplos em que a manipulação do enquadramento é menos sutil. Em um estudo, a atitude dos entrevistados a respeito do envolvimento dos Estados Unidos na Guerra da Coreia variava conforme a questão fosse formulada em termos da “invasão estrangeira” da Coreia do Norte ou da “invasão comunista”. Em outro, as pessoas tinham diferentes opiniões a respeito da adequação das despesas do governo com diversos programas conforme esses fossem enquadrados em termos de “tratamento de vício em drogas” ou “reabilitação”, “redução da taxa de criminalidade” ou “aplicação da lei” (*law enforcement*) e “seguridade social” (*welfare*) ou “assistência aos pobres”.

O propósito da influente obra de Zaller (1992) era integrar sob a mesma teoria abrangente as evidências de instabilidade das atitudes ao longo do tempo e os achados

de efeitos de enquadramento, bem como outros conhecimentos convencionais do campo. O cerne dessa teoria é a ideia de que a maioria das pessoas não tem “atitudes verdadeiras” sobre a maioria das questões da pauta política. Elas não têm essas atitudes simplesmente porque elas não precisam tê-las para seguirem com suas vidas cotidianas. Ninguém precisa ter uma opinião a respeito da política de governo para energia e habitação para fazer seu trabalho, comprar alimentos e ajudar seus filhos com a lição de casa. É só na incomum e artificial situação de uma entrevista de opinião que elas são demandadas a expressar uma atitude sobre questões que lhe são esotéricas. E, defrontadas com essa situação, elas improvisam: produzem opiniões naquele instante da melhor maneira que conseguem, “making up as they go along”.

Em vez de atitudes ou preferências políticas, o que as pessoas têm são “considerações”: razões que podem induzi-las a decidir uma questão política de uma ou de outra forma. Essas considerações ficam armazenadas na memória do sujeito e são acessadas no momento em que ele é demandado a produzir uma opinião sobre determinada questão política. Entrevistada em um survey, a maioria das pessoas não está “revelando preferências”, mas “respondendo perguntas” (Zaller & Feldman, 1992). O conteúdo dessas considerações depende da interação entre as predisposições políticas do sujeito, inclusive nível de engajamento cognitivo do sujeito com política em geral ou com a questão política em jogo, e o sentido do fluxo de informação a que ele está exposto.

Essa interação é especificada pelo modelo “*receive-accept-sample*” ou RAS. De acordo com o modelo, quanto maior o nível de engajamento cognitivo do sujeito com determinada questão política, isto é, o nível de atenção que ele dedica a essa questão, maior a probabilidade de que receba mensagens políticas sobre essa questão. Tendo recebido mensagens políticas, o sujeito tenderá a resistir àquelas que forem inconsistentes com seus valores políticos e sua lealdade partidária, mas apenas na medida em que tiver a informação necessária para perceber a relação entre o conteúdo da mensagem e suas predisposições políticas. Para a maioria das pessoas, isso significa apenas na medida em que tiver recebido deixas de elites políticas esclarecendo essa relação. Demandado a produzir uma opinião sobre determinada questão política, o sujeito acessará as considerações que recebeu e aceitou. Mas as considerações mais recentemente aceitas são mais facilmente acessíveis e, portanto, o sujeito não acessará todas e, sim, uma amostra, em que as considerações mais recentes são sobre-representadas.

O modelo oferece uma mesma e simples explicação para a instabilidade das atitudes ao longo do tempo e para os efeitos de enquadramento. De acordo com o modelo, as pessoas resistem a mensagens inconsistentes com seus valores e lealdades apenas na medida em que tiverem recebido deixas ou outro tipo de informação esclarecendo essa relação. Como a grande maioria das pessoas presta pouca atenção à política, ela apresentará baixa resistência a mensagens inconsistentes com seus valores. Isso significa que, em um ambiente onde há um fluxo de informação razoavelmente equilibrado entre os dois lados de uma disputa, a maioria das pessoas armazenará considerações contraditórias, razões para se colocar simultaneamente a favor dos dois lados. Isto é, a maioria das pessoas é ambivalente a respeito da maioria das questões políticas.

A posição que prevalece, quando o sujeito é demandado a produzir uma opinião, é influenciada pelas considerações mais imediatamente acessíveis, que variam ao longo do tempo, o que explica o fenômeno da instabilidade. Uma consideração também pode ser facilmente acessível por ter sido salientada por aspectos do desenho do questionário, o que explica os efeitos de enquadramento. Em outros termos, ao responder as perguntas de um survey, as pessoas fazem o melhor que podem com o pouco que sabem. Mas, como a maioria delas sabe muito pouco, são fortemente influenciadas pelas considerações que por acaso estão mais “frescas” em sua cabeça, “on the top of the head”. Por isso suas respostas variam ao longo do tempo e por isso elas são influenciadas pela ordem e a formulação das perguntas. Não a vagueza intrínseca das perguntas do survey, mas a inexistência de atitudes verdadeiras é que explica o fenômeno da instabilidade.

O modelo RAS também oferecia novas explicações para outros fenômenos identificados pela literatura de opinião pública. De acordo com o modelo, o fenômeno da alteração de atitudes ao longo do tempo não deveria ser visto como uma conversão de uma atitude cristalizada para outra, dado que atitudes no sentido convencional não existem. Trata-se, em vez disso, de uma alteração no equilíbrio das considerações em cada um dos lados de uma questão política. Esse equilíbrio é alterado por mudanças no equilíbrio do fluxo informacional a que o sujeito está exposto, mas depende da interação entre essas mudanças com suas predisposições políticas.

Pessoas com maior envolvimento cognitivo com política têm maior capacidade de resistir a novas mensagens políticas e, portanto, são os menos afetados por mudanças no equilíbrio do fluxo informacional a que estão expostos. Pessoas que prestam pouca

atenção em política são pouco expostas a novas mensagens e, portanto, também pouco afetadas por mudanças no ambiente informacional. A vulnerabilidade à persuasão varia não monotonicamente com o nível de atenção política. Os mais atentos “encheram suas cabeças” com considerações consistentes com suas predisposições de forma que são invulneráveis a mensagens em sentido contrário: liberais atentos enchem suas cabeças com considerações liberais e conservadores atentos enchem as suas com considerações conservadoras. A ironia é que, à semelhança da analogia mecânica de Converse, são os relativamente desatentos à política que mudam de ideia. Os mais atentos à política são teimosos demais para considerar outros pontos de vista. Esse é um fato bastante documentado da literatura (cf. Druckman & Lupia, 2000).

Falar em predisposições liberais e conservadoras ou democratas e republicanas pode dar a impressão de que Zaller está contrabandeando pela porta dos fundos as atitudes verdadeiras que ele diz não existirem. Mas o ponto de Zaller não é de que a maioria das pessoas não tem valores políticos ou lealdades partidárias. Elas certamente têm. E essas predisposições derivam de suas experiências pessoais e são pouco influenciáveis pelo discurso das elites políticas no curto prazo. O que as pessoas em geral não têm são atitudes verdadeiras a respeito de questões específicas da pauta política. A respeito dessas questões elas produzem, quando demandadas, opiniões a partir de considerações disseminadas pelas elites e filtradas por suas predisposições políticas.

O modelo de Zaller não é tão dramático quanto o modelo preto e branco de Converse. Nesse modelo, as respostas de uma pequena minoria revelam atitudes verdadeiras a respeito das questões políticas enquanto as do restante são chutes aleatórios. Zaller substitui atitudes por considerações. O fenômeno da instabilidade não se deve a ausência de atitudes que poderiam, em princípio, existir, mas à ambivalência das considerações de que as pessoas fazem uso para entender o mundo político. Ainda assim, embora não atribua à maioria das pessoas não atitudes que fariam a democracia perder seu “ponto de partida”, nas palavras de Achen, Zaller pinta uma imagem da opinião pública que é fortemente influenciada pelos discursos das elites políticas, de quem emanam os fluxos de informação a que os cidadãos são expostos e que enquadram as questões da pauta política de uma forma ou outra.

Framing and symbol manipulation by elites are sometimes discussed in conspiratorial tones, as if, in a healthy democratic polity, they would not occur. But from my

perspective they are, whether healthy or not, unavoidable. For, given a public that has no fixed attitude toward what it wants done, but simply a range of partially consistent considerations, someone has got to play the role of crystallizing issues in a way that can lead to action. (...)

Political leaders are seldom the passive instruments of majority opinion. Nor, as it seems to me, do they often attempt openly to challenge public opinion. But they do regularly attempt to play on the contradictory ideas that are always present in people's minds, elevating the salience of some and harnessing them to new initiatives while downplaying or ignoring other ideas. (Zaller, 1992, pp. 95–6)

Mas lideranças políticas tentam manobrar a opinião pública dessa maneira em um ambiente de competição política. Isso significa que frequentemente o que os políticos seguem não é a opinião pública atual, mas aquela que adversários podem ser capazes de mobilizar no momento da próxima eleição: a opinião pública “latente” que pode se cristalizar no futuro por obra de adversários políticos. Como na teoria do accountability eleitoral, a ideia de antecipação é crucial. Mas o caráter dessa antecipação é diverso. Em vez de a punição nas urnas que certamente sofrerá se não seguir o que o público quer, sejam políticas públicas ideologicamente coerentes, seja uma administração competente da economia, o que o político antecipa é o que o público pode ser levado a querer no futuro por adversários políticos.

Esse tipo de antecipação da opinião pública latente é crucial justamente porque essa opinião não é consistente e estável, mas ambivalente: é, em geral, “to have one's cake and eat it too”. Ela pode se cristalizar em um sentido ou em outro. E se ela vai sequer se cristalizar é algo influenciado pela ação de lideranças políticas que estimam poder induzi-la a se cristalizar do seu lado da questão. Políticos escolhem pautar determinadas questões políticas e não outras conforme acreditam que conseguem mobilizar a opinião pública para seu lado. Isso significa que a ação estratégica dos políticos não só influencia o sentido da opinião pública a respeito de determinada questão, mas a própria existência ou não de uma opinião pública a respeito dessa questão. Como Zaller coloca:

May political issues are endogenous. That is, they arise from the strategic decisions of politicians who either do or do not want to face the issue based on their estimates of latent opinion. If politicians behave with sufficient shrewdness, the latent opinions that become actual opinions will be a very biased sample – biased toward the issues that

make decision makers look good and away from issues that make them look bad.
(Zaller, 2003, p. 316)

Dessa perspectiva, a opinião pública não é uma força autônoma que age exogenamente sobre o processo político, mas também não é o produto da manipulação de uma elite monolítica. Ela é mobilizada pelas elites políticas em um contexto de competição, em que cada lado está tentando liderar a opinião pública com o propósito de perseguir seus próprios interesses e valores políticos. Diante disso, “the question is not whether elites lead or follow, but *how much* and *which* elites lead rather than follow mass opinion, and *under what circumstances* they do so.” (Zaller, 1992, p. 273)

Para Bartels (2003), as evidências sobre efeitos de enquadramento são um golpe devastador contra teorias que tomam as preferências dos cidadãos como o fundamento da democracia. Elas mostram que a maioria das pessoas não tem atitudes em relação a questões políticas que qualificam como preferências no sentido empregado por economistas e muitos teóricos da democracia: disposições perante diferentes alternativas que são consistentes e não variam conforme aspectos arbitrários do contexto de escolha. Em vez disso, elas têm atitudes inconsistentes e variáveis que estão longe de serem “the solid bedrock of fixed preferences that most liberal theorists of democracy (and their cousins, the economists) have taken as a starting point for their work.” (Bartels, 2003, p. 62) O fato de que em democracias contemporâneas as decisões não são tomadas diretamente pelos cidadãos e, sim, por seus representantes, não ameniza o problema, pois “as long as we continue to evaluate democracy in terms of the correspondence between citizens’ preferences and policy outcomes, all of the same theoretical problems will reappear when we attempt to specify what kind of representation is most democratic.” (Bartels, 2003, pp. 65–6)

Efeitos de enquadramento são perturbadores, observa Druckman (2001), porque sugerem que as preferências dos cidadãos violam dois pressupostos cruciais para que a ideia de responsividade faça sentido: que elas não sejam arbitrárias e que elas não sejam o produto de manipulação por parte das elites. Se as preferências dos cidadãos são sensíveis aos enquadramentos das questões políticas oferecidos pelas elites, o apelo normativo da ideia de responsividade desaparece. O autor, contudo, sugere que existem limites aos efeitos de enquadramento. Em particular, as pessoas podem fazer uso de outras deixas que neutralizem esses efeitos.

Druckman encontra evidência de que quando as pessoas podem recorrer a deixas como partido são menos vulneráveis a efeitos de enquadramento. O autor conclui que “rather than being manipulated by whichever frame they hear, people tend to delegate to credible sources to help them sort through the many possible frames.” (Druckman, 2001, p. 244) Recorrer a atores políticos em que se confia para orientação é, obviamente, a mais clássica das heurísticas de que os cidadãos fazem uso. Dada a cautela que a literatura sobre vieses e efeitos de informação recomenda quanto ao uso de heurísticas, permanece em aberto se os cidadãos não estariam trocando seis por meia dúzia.

O alarde a respeito dos efeitos de enquadramento não é prematuro apenas porque os cidadãos podem usar outros atalhos informacionais para formar suas opiniões, mas porque os achados dessa literatura resultam de situações experimentais altamente artificiais, com pouca correspondência aos contextos políticos reais nos quais cidadãos reais tomam decisões. Trata-se do problema da validade de externa, que aflige em alguma medida todos os experimentos das ciências comportamentais. No caso específico da literatura sobre efeitos de enquadramento, Druckman (2004) ressalta que ela ignora um aspecto crucial do contexto político de democracias contemporâneas: a competição política.

Nos experimentos clássicos da literatura, os sujeitos eram apresentados a um ou outro enquadramento, nunca a vários enquadramentos simultaneamente. Contudo, é exatamente isso que acontece no debate público em democracias contemporâneas. A competição entre elites para conquistar a opinião pública para seu lado pode permitir que os cidadãos escolham o enquadramento que considerem mais apropriado para lidar com a questão em jogo, permitindo que formem opiniões mais consistentes com seus valores políticos e reduzindo os efeitos de enquadramento.

O autor encontra evidências experimentais nesse sentido. Os efeitos de enquadramento são significativamente menores entre os sujeitos expostos a enquadramentos opostos do que no grupo de controle. As pessoas não empregam inconscientemente qualquer enquadramento que lhes tenha sido apresentado mais recentemente e, por isso, é mais acessível. Pelo contrário, quando expostas a mais de um enquadramento ou a opiniões divergentes elas refletem criticamente a respeito desses enquadramentos e escolhem o que lhes parece mais apropriado para lidar com a questão em jogo.

Chong e Druckman (2007a) encontrariam mais evidências do impacto da competição política sobre os efeitos de enquadramento. Os autores identificam os efeitos de enquadramentos com diferentes níveis de “força”, isto é, mais ou menos persuasivos, conforme estabelecido em um pré-teste com sujeitos que não participaram dos experimentos principais. Chong e Druckman encontram que, quando expostos a enquadramentos opostos igualmente fortes, os sujeitos conseguem escolher um mais consistente com seus próprios valores políticos. Quando expostos a enquadramentos opostos de forças desiguais, um forte e um fraco, os sujeitos tendem a escolher o forte. A competição incentiva os sujeitos a avaliarem criticamente os enquadramentos e escolherem o mais forte ou recorrerem a seus próprios valores para formar sua opinião.

Os autores, contudo, recomendam cautela na interpretação desses resultados. Os enquadramentos mais fortes são os mais persuasivos do ponto de vista dos cidadãos. O que significa que remetem a valores e símbolos culturais com ressonância. Mas não são necessariamente os melhores de acordo com parâmetros empíricos, analíticos ou normativos. A qualidade dos juízos do público depende do caráter da competição política e do funcionamento das instituições, que conformam o debate público. Uma corrida ao fundo do poço demagógico entre adversários políticos gerará uma opinião pública vergonhosa. Em uma revisão da literatura sobre efeitos de enquadramento, Chong e Druckman (2007b) são ainda mais céticos:

“(...) there is nothing inherently superior about an applicable or strong frame other than its appeal to audiences. Strong frames should not be confused with intellectually or morally superior arguments. They can be built around exaggerations and outright lies playing on the fears and prejudices of the public. (...) Indeed, it is troubling when the rationale for policies is built around frames only because they are known to resonate with the public and not because they address central features of the issue. The strength of arguments in political debate and their fairness and relevance as arguments must be judged separately. (...) [W]e can cite countless examples of the successful use of frames that have been designed to rally people around racism, xenophobia, ideological extremism, and other less ennobling values. (Chong & Druckman, 2007b, p. 111)

Para os autores, as implicações normativas da literatura são ambíguas. Se, por um lado, efeitos de enquadramento põe em xeque a possibilidade de que as preferências do público sirvam como “a bedrock for social choice”, por outro lado são intrínsecos à formação de opinião em democracias contemporâneas. Cidadãos formam suas opiniões

a partir do debate público, que é em larga medida conformado pelos discursos das elites políticas. Esses discursos são desenhados para ganhar o apoio do público e o fazem não por meio de argumentos filosóficos ou demonstrações lógicas, mas apresentando as questões da pauta político de forma a ressoar com valores e símbolos caros aos cidadãos. Se a extrema suscetibilidade à maneira como uma questão é enquadrada é problemática, a extrema resistência o é igualmente. “If debate cannot introduce new considerations in people’s minds, but can only serve to remind them of their existing values, then persuasion through the exchange of information is impossible. Deliberation is pointless.” (Chong & Druckman, 2007b, p. 120) A preocupação com a instabilidade da opinião pública não deveria nos fazer esquecer o problema inverso do fanatismo.

Stability of opinions per se — divorced from the process by which judgments are formed and maintained — is therefore a misguided criterion for evaluating the quality of political evaluations. Stable attitudes can reflect sophisticated reasoning or dogmatism and inflexibility. Hence, both excessive instability and excessive stability of public opinion can be liabilities in a democracy. At one extreme we have citizens without sufficiently developed attitudes, who can be routinely manipulated by alternative framings of a problem; at the other extreme, we have citizens whose attitudes are held so tightly that they seek only to reinforce existing views, and every frame elicits the same closed-minded response. It is not apparent which portrait of the public is less desirable. (Chong & Druckman, 2007b, pp. 120–1)

Tudo isso aponta para a conclusão de que efeitos de enquadramento são um aspecto inevitável e até mesmo saudável do debate público.

3.5. Conclusão

A literatura sobre competência do cidadão pode ser dividida em três grandes períodos. No primeiro momento, os achados dos primeiros estudos de opinião pública, como os de Michigan e, particularmente, os de Converse, pintavam uma figura do eleitor como desinformado e ignorante sobre aspectos elementares do universo político. Essa imagem contrastava drasticamente com o ideal normativo do cidadão que esses estudos adotavam: o cidadão bem informado e atento à política, que, dessa forma, é capaz de conduzir, ainda que indiretamente, o curso da política pública.

O uso de heurísticas e o milagre da agregação foram (e ainda são em muitos trabalhos), em um segundo momento, a aposta para redimir o cidadão da acusação de incompetência de uma geração anterior. Essa aposta, contudo, parece ter sido arriscada demais. O uso de heurísticas pode permitir que os cidadãos sejam capazes de tomar decisões apesar de seu baixo nível de informação política. Mas se essas decisões são sensatas ou razoáveis é outra questão. A literatura parece apontar duas conclusões sobre o uso de heurísticas políticas: de que elas podem ser usadas para que eleitores compensem sua falta de informação política, mas sob o perene risco de gerarem erros e vieses, e de que há diferenças sistemáticas entre o comportamento político de cidadãos politicamente desinformados e o de cidadãos atentos à política.

Esse último achado sugere que, ironicamente, são os cidadãos mais bem informados que fazem o uso mais eficaz de heurísticas políticas. Sofisticação política fornece o conhecimento contextual necessário para que o cidadão possa fazer inferências a partir de deixas de maneira eficaz. Um mapa conceitual razoavelmente fidedigno do terreno político permite que o cidadão faça uso mais eficaz das placas e sinais que encontra em seu caminho. Como Converse (2000, 2006a) observa, a crítica de que “exames de civismo” são irrelevantes tem um ponto, mas ignora que diferenças no nível de domínio de fatos políticos elementares é indicativo de outras diferenças importantes no comportamento político dos cidadãos: “persons who get a perfect score will be very different political animals from those who score at the bottom.” (Converse, 2006a, p. 304)

Mesmo entusiastas do uso de heurísticas, como Sniderman e colegas (1993) reconheciam que diferentes heurísticas seriam usadas por cidadãos com diferentes níveis de sofisticação política, mas seu ponto era o de que diferente não é necessariamente ruim, o que é atrativo para qualquer democrata. Em uma revisão substancial de sua visão original, Sniderman (2000) adota uma posição mais moderada. A heurística da gostabilidade, por exemplo, requer que os cidadãos saibam sua posição a respeito das questões políticas e tenha atitudes consistentemente contrárias em relação aos pares de grupos que se opõem a respeito dessas questões. Para tanto, ele precisa saber que é esperado que liberais não gostem de conservadores e vice-versa, por exemplo. Isto é, essa heurística parece exigir dos cidadãos exatamente o tipo de conhecimento contextual cuja falta o uso de atalhos informacionais deveria compensar. O que sugere que “[the] application of heuristics to politics presupposes background

considerations that the concept was itself supposed to illuminate.” (Sniderman, 2000, p. 72)

Além disso, o fenômeno dos efeitos de enquadramento sugere, no terceiro momento da literatura sobre competência do cidadão, que seja lá o que as pessoas têm a respeito das questões políticas, se preferências, atitudes ou meras considerações, esses fatores são fortemente influenciados pelos discursos e estratégias das elites políticas. A maior implicação dessa percepção não é a conclusão pueril de que os cidadãos são desinformados e ignorantes demais para terem preferências políticas dignas desse nome, e, sim, a de que a responsabilidade pelo caráter do debate público não é dos cidadãos que formam suas opiniões políticas incidentalmente no curso de suas vidas cotidianas, mas das elites políticas que, no curso de sua interação estratégica, conformam esse debate.

Um dos entusiastas das heurísticas políticas, Sniderman elabora esse ponto. Seu estudo inicial, bem como o de outros autores, assumia que a grande questão era como os cidadãos conseguiam tomar decisões apesar de seu baixo nível de informação política. O sujeito dessa questão era o cidadão e isso naturalmente levou a agenda de pesquisa a se concentrar nas estratégias empregadas por esse sujeito para compensar sua desinformação. Essa agenda tratava os cidadãos como “teóricos da decisão intuitivos” que proativamente otimizavam sua racionalidade limitada. Essa visão, contudo, “puts the cart before the horse. Citizens can overcome informational shortfalls about politics, not because they (mysteriously) can simplify public choices effectively, but because these choices are systematically simplified for them.” (Sniderman, 2000, p. 81)

Citizens do not operate as decision makers in isolation from political institutions. If they are in a position to overcome their informational shortfalls by taking advantage of judgmental shortcuts, it is because public choices have been organized by political institutions in ways that lend themselves to these shortcuts. (Sniderman, 2000, p. 68)

Esse aspecto do processo político já tinha sido notado por Sniderman e colegas na discussão da heurística da gostabilidade. Essa heurística funciona por causa do caráter adversarial que a competição confere ao mundo político. Mas Sniderman agora o coloca no centro do palco. Essa percepção implica “[a] shift in focus from citizens as choosers to political institutions as the organizers of political choices” (Sniderman, 2000, p. 69). Atores políticos, para conquistarem o poder e poderem usá-lo para

perseguirem seus próprios objetivos, precisam conquistar apoio político e, para tanto, tentam definir os termos das decisões que os cidadãos são chamados a tomar.

Em vez de um elemento exógeno que é meramente canalizado por meio das instituições, como muitos modelos de ator racional do comportamento político, as preferências dos cidadãos são um produto incidental do processo político. “A theory of public opinion, it follows, must begin with a theory of political institutions.” (p. 75) Essa mudança de foco coloca em dúvida a possibilidade de as preferências dos cidadãos funcionarem como uma força exógena sobre o processo político. Mas o que preferências endógenas significam para a teoria do accountability eleitoral e para a representação política em geral? Esse é o tópico do próximo capítulo.

4. Accountability e liderança política

Como cidadãos que recorrem a atalhos informacionais e processam informação heurísticamente, confiam em deixas de determinadas elites políticas e cujas opiniões políticas são sensíveis à maneira como as questões são colocadas se comportam eleitoralmente? São capazes de responsabilizar os políticos incumbentes, seja pelas políticas ou pelos resultados que entregam, como a teoria do accountability eleitoral espera? A literatura identifica ao menos três aspectos das crenças políticas e do comportamento eleitoral dos cidadãos que são consistentes com a maneira como seres com racionalidade limitada navegariam o mundo político e que recomendam ceticismo sobre a ocorrência de accountability. Cidadãos têm crenças sistematicamente enviesadas e partidarizadas sobre a realidade e, em particular, sobre a realidade econômica. Eleitores são míopes e respondem apenas ao desempenho mais recente da economia. Pior: são cegos e punem políticos incumbentes por eventos que estão totalmente fora do seu controle.

Essas evidências contradizem a imagem do eleitorado como racional ou sensato, ainda que desinformado, pintada pelos autores mais otimistas do accountability eleitoral. O problema é que, não só informação, mas motivação importa para que as pessoas formem crenças fidedignas a respeito da realidade. No contexto da política, a irrelevância causal de um voto torna a motivação por fidedignidade da maioria das pessoas irrisória. O contexto da decisão do voto e os incentivos que gera devem nos levar a esperar que os cidadãos estejam em seu pior comportamento em termos cognitivos, acreditando em qualquer coisa que os façam se sentir bem consigo mesmos, seja a retórica de um líder querido, sejam seus próprios preconceitos.

As evidências de vieses, racionalização, miopia e cegueira e sua consistência com os incentivos gerados pelo contexto eleitoral sugerem ceticismo a respeito da possibilidade de os eleitores controlarem seus representantes, por meio de sanção ou seleção. Pelo contrário, uma teoria institucional da opinião pública como a sugerida pelo capítulo anterior, que vê as escolhas dos eleitores como largamente constrangidas e influenciadas pela interação estratégica das elites políticas recomenda uma inversão de perspectiva: não deveríamos conceber os eleitores controlando de baixo para cima seus representantes, mas os políticos mobilizando de cima para baixo os cidadãos para angariar apoio político em suas disputas entre si e em prol de seus próprios objetivos. Nessa perspectiva, a opinião pública é um recurso que o político tenta mobilizar em

causa própria. Essa concepção da opinião pública pode ser um passo para reconciliar a teoria política da representação com o fenômeno da liderança política.

Muito da literatura sobre representação política assume o accountability eleitoral como ideal normativo, ainda que não como uma realidade empírica. Mas, se devemos ser céticos a respeito da possibilidade de os eleitores controlarem seus representantes na prática, é duvidoso se ainda deveríamos alimentar essa esperança como um parâmetro contra o qual julgar a realidade e as instituições existentes. Em vez disso, pode ser mais frutífero conceber a representação política como envolvendo a seleção de políticos que, uma vez no cargo, perseguirão suas próprias convicções sobre o bem comum e investigar que fatores institucionais favorecem que políticos com vocação para servir ao público, em vez de bandidos e mentirosos, sejam selecionados.

4.1. Vieses, miopia e cegueira

Um dos fatores que sugere ceticismo a respeito da ocorrência do accountability eleitoral na prática é o fato de que, como apontam Duch, Palmer e Anderson (2000), os eleitores não percebem a mesma economia. Seus níveis de informação, suas situações econômicas individuais e as dos grupos demográficos a que pertencem, bem como suas lealdades partidárias, são sistematicamente relacionadas a heterogeneidades nas percepções da economia. Esses vieses não se cancelam na agregação, de forma que a percepção agregada da economia é sempre distorcida. Além disso, os sentidos e magnitudes das distorções individuais variam ao longo do tempo provocando o mesmo efeito no viés da percepção agregada. Dependendo do ano, o voto econômico pode produzir accountability ou vantagens e desvantagens sistemáticas para as partes na disputa eleitoral, “results [that] question the extent to which the relationship between economic evaluations and vote choice represents a simple democratic accountability model” (Duch et al., 2000, pp. 649–650).

Encontrando evidências de vieses partidários nas percepções do público a respeito de uma série de tópicos, inclusive dados objetivos como a trajetória da inflação e do desemprego sob o governo de diferentes partidos, Bartels (2002) aponta que descontar a credibilidade de novas informações conforme elas contrariem crenças prévias é consistente com uma atualização bayesiana em situação de incerteza. “But the appropriate conclusion to draw from this fact is not that perceptual biases do not exist but that perceptual biases may sometimes be rational.” Além disso, continua o autor, “it

seems very hard to think of Bayesian consistency as a sufficient condition for rationality in the sense of plain reasonableness” (Bartels, 2002, pp. 125–6). De qualquer forma, identificação partidária não é um registro corrente no sentido de Popkin e colegas (1976) e Fiorina (1981), mas um “filtro perceptual” que tinge partidariamente a realidade política, como *The American Voter* (Campbell, Converse, Miller, & Stokes, 1960) argumentava.

Como Achen e Bartels (2016, cap. 10) apontam, isso significa que, diferentemente da mecânica da heurística da gostabilidade, as pessoas não inferem apenas as posições de diferentes grupos políticos a partir de seus afetos por esses grupos, mas os próprios fatos. Diferentes grupos políticos têm seus próprios fatos, quer os chamem de alternativos ou não. Enquanto é possível se tentar defender o primeiro tipo de inferência como uma estratégia racional para fazer sentido do mundo político com baixa informação, o segundo tipo se presta mais dificilmente a essa defesa. Os autores encontram que as pessoas superestimam sistematicamente a proximidade entre as posições políticas do partido com que se identificam e entre a distância daquelas do partido adversário com as suas próprias. Exagerar o contraste entre amigos e inimigos pode ser racional se essa identificação tiver alguma base na realidade. Mas pessoas com diferentes identificações partidárias também têm percepções sistematicamente diferentes sobre aspectos objetivos do desempenho do governo, como a trajetória do déficit orçamentário. Achen e Bartels enfatizam que seu ponto não é de que os cidadãos são necessariamente irracionais. Eles podem estar fazendo seu melhor com o pouco que sabem. Mas isso não é o suficiente para que tenham uma percepção fidedigna da realidade. Eles sentem que estão pensando quando estão apenas racionalizando.

Evans e Andersen (2006) encontram que a identificação partidária no passado tem um efeito maior na percepção das condições econômicas atuais do que essa percepção tem na identificação partidária atual. As pessoas escolhem um partido por qualquer razão e conformam sua percepção da economia a essa lealdade. Isso não só é consistente com, como pode ser uma consequência de, os cidadãos recorrerem a deixas de elites políticas em que confiam. O resultado é inquietante porque “if the intellectual appeal of the economic voting model is that it confirms fundamental notions of democratic accountability (...) then evidence questioning the link between the economy and vote brings into question the effectiveness of this accountability” (Evans & Andersen, 2006, p. 204).

Achados como esse lançam dúvidas sobre a ocorrência do accountability eleitoral. Distorções na percepção das condições econômicas objetivas, em particular, colocam em dúvida o modelo de accountability eleitoral geralmente adotado na literatura de voto econômico. Uma coisa é dizer que os eleitores respondem nas urnas às condições econômicas, como as percebem. Outra que conseguem responsabilizar com sucesso o incumbente pelo estado objetivo da economia. Embora parte desses achados tenha sido subsequentemente contestada em bases metodológicas (cf. Lewis-Beck, Nadeau, & Elias, 2008), provocaram uma autorreflexão por parte de alguns autores trabalhando dentro da agenda do voto econômico.

Para Anderson (2007), esses resultados acrescentam aos “dilemas da contingência” que deveriam levar a uma reconsideração da adoção do accountability eleitoral como parâmetro normativo contra o qual julgar democracias reais. Revisando décadas de estudos sobre voto econômico, o autor identifica um ponto de inflexão na literatura. Os achados da literatura sempre foram instáveis, aponta Anderson, o que fica claro nos debates sobre se eleitores votam retrospectivamente ou prospectivamente, sociotropicamente ou de acordo com suas cadernetas e à qual aspecto da economia respondem, se desemprego, inflação ou crescimento. Mas o pressuposto era de que havia uma relação entre as condições econômicas e o voto, cabendo apenas especificá-la corretamente. A instabilidade dos resultados era considerada um problema técnico, que não colocava em questão o modelo teórico subjacente, o do accountability eleitoral.

Do ponto de vista da promessa normativa do accountability eleitoral, contudo, a instabilidade era inquietante. Se governos não eram consistentemente recompensados ou punidos pelo bom ou mau desempenho da economia, “democratic accountability was the exception rather than the rule” (Anderson, 2007, p. 276). Isso levou a uma inflexão de parte da literatura: os efeitos eleitorais da economia passaram a ser vistos como necessariamente contingentes a uma série de fatores, o que isso sugere que “it is unclear whether accountability is the yardstick students of economic voting should employ” (Anderson, 2007, p. 290).

Eleitores não só têm percepções enviesadas da realidade econômica, como são míopes, exatamente como a literatura original sobre ciclos econômicos políticos receava. Achen e Bartels (2016, cap. 4) encontram que eleitores respondem apenas ao crescimento da renda nos seis meses que antecedem à eleição presidencial. O desempenho da política econômica do governo nos períodos anteriores é eleitoralmente irrelevante. Esse comportamento é compreensível. A situação econômica no período

imediatamente anterior à eleição é uma consideração mais facilmente acessível a eleitores desinformados e com racionalidade limitada. Além disso, se eleitores votam prospectivamente, não é despropositado que suponham que os tempos prósperos que antecedem a eleição continuem caso as coisas permaneçam como estão e, portanto, reelejam o incumbente. É claro que extrapolar o futuro a partir do presente é exibir exatamente as expectativas adaptativas que tornavam o eleitor vulnerável à manipulação política da economia nos primeiros modelos de ciclos econômicos eleitorais.

De qualquer forma, ainda que razoável para pessoas reais, esse comportamento não parece consistente com o accountability eleitoral por meio da seleção. A ideia desse mecanismo é que a situação da economia é um sinal da competência do incumbente. Se se assume, como parece o mais plausível, que a competência do incumbente é constante ao longo do tempo, o mais racional para o eleitor é ponderar igualmente todos os anos do mandato ao tentar estimar a competência do incumbente. O melhor indicador da competência do incumbente é o desempenho médio da economia ao longo do mandato, descontados os primeiros meses ou até o primeiro ano sob o pressuposto razoável de que as políticas do incumbente levam tempo para gerarem efeitos. Mas não é isso que eleitores levam em conta na realidade.

Contudo, que os eleitores não se comportem como esperado pela teoria não mostra que eles não conseguem selecionar políticos competentes. É possível que consigam a despeito de sua miopia. O problema é que é extremamente difícil testar essa hipótese já que o pressuposto crucial do mecanismo da seleção, de que existem diferenças no nível de competência de diferentes políticos ou partidos, envolve uma característica que é por estipulação do próprio modelo inobservável diretamente: competência. Não obstante, Achen e Bartels oferecem evidências que recomendam ceticismo a respeito desse hipótese.

Embora haja diferenças na média do crescimento da renda em diferentes mandatos, a variação desse índice no curto prazo é muito maior e pouco correlacionada com o índice médio. Isso sugere que é difícil inferir a competência do incumbente a partir da situação econômica atual: “any inference about the differential competence of specific administration to produce future economic growth can be little more than a roll of the dice” (Achen & Bartels, 2016, p. 161). Outra maneira pela qual os autores buscam testar a hipótese da seleção é considerando a diferença entre o crescimento médio da renda durante o mandato de cada presidente e o crescimento médio durante o período pós-guerra. Essa proxy para a competência dos diferentes presidentes é muito

pouco correlacionada com crescimento da renda no curto prazo. O mesmo vale quando se agregam os mandatos do mesmo partido. Em ambos os casos, votar com base na situação econômica atual aumenta a probabilidade de se selecionar um político “competente”, em comparação a uma escolha aleatória, em menos de 10%.

Por fim, se eleitores votam para selecionar políticos cuja competência é atestada pelo desempenho passado e o fazem com sucesso, é de se esperar que o crescimento da renda seja em média maior e menos variável quando o presidente é reeleito do que quando os eleitores elegem a oposição, o que nos modelos geralmente equivale a tentar a sorte com uma retirada aleatória do *pool* de desafiantes cuja competência é distribuída de maneira desconhecida. Contudo, o contrário ocorre na realidade.

Do ponto de vista da sanção eleitoral, é claro, a miopia dos eleitores oferece um incentivo para que o incumbente manipule a economia, como a literatura original dos ciclos econômicos políticos receava. Os autores encontram evidências nesse sentido: o crescimento da renda tende a ser maior no último ano do mandato presidencial. Esse fato, inclusive, é parte da explicação de Bartels (2008, cap. 4) para o sucesso eleitoral do partido republicano, apesar do efeito desastroso de seus governos para a renda da maioria da população. Bartels encontra que, apesar de os democratas presidirem sobre um maior crescimento da renda dos 90% mais pobres, eles consistentemente entregam pouco crescimento em anos eleitorais. Republicanos presidem sobre o crescimento da renda dos 10% mais ricos, mas entregam crescimento em anos eleitorais. O restante da explicação é que republicanos gastam consistentemente mais do que democratas em campanhas eleitorais e a vantagem financeira do incumbente é correlacionada ao crescimento da renda dos mais ricos: os ricos ficam mais ricos sob governos republicanos e devolvem o favor.

De qualquer forma, por si só a miopia dos eleitores trabalha contra seus interesses nesse caso. Seja por sorte ou por habilidade na manipulação da economia, republicanos são recompensados eleitoralmente apesar de entregarem resultados abaixo da média para a maioria da população. A conclusão de Achen e Bartels é de que resultados eleitorais são, do ponto de vista do accountability econômico, aleatórios: “the most important factor in determining who wins – myopic retrospection – is, from the standpoint of democratic accountability, essentially arbitrary. (...) Usually, in effect, the voters toss a coin” (Achen & Bartels, 2016, p. 176). O voto econômico é como a brincadeira da dança das cadeiras: quem dá a sorte de estar no lugar certo na hora certa ganha.

Achen e Bartels (2016, cap. 5) não só encontram evidências de que o voto retrospectivo é míope, como cego. Eleitores punem os incumbentes por eventos que estão completamente fora do seu controle. O exemplo mais famoso dos autores é o caso de uma série sem precedentes de ataques de tubarão no litoral de Nova Jersey em 1916. Os ataques não só tiveram um custo imediato em vidas humanas como prejudicaram seriamente o turismo, a principal atividade econômica da região. Embora não houvesse nada que o governo federal pudesse ter feito para impedir os ataques sem precedentes, não houvesse na era pré-New Deal programas sociais que pudessem ser estendidos à população local e ninguém esperasse que eles fossem criados da noite para o dia com essa exclusiva finalidade, o então presidente Wilson foi punido nas urnas. É claro, só um caso não prova nada. Por isso os autores analisam a resposta dos eleitores à ocorrência de secas e chuvas extremas ao longo de todo século XX e encontram que incumbentes são punidos por esses atos de deus.

Um crítico poderia argumentar que os eleitores não reagem às secas e chuvas em si, mas à resposta governamental a esses eventos. O problema com esse argumento, como os autores apontam, é que incumbentes são sempre punidos quando esses eventos ocorrem, mesmo quando sua resposta é superior à média. Se eleitores estivessem reagindo à resposta governamental a esses eventos naturais, recompensariam respostas acima da média. Não é isso que ocorre. “If reward and punishment were distributed impartially, the *average* effects of droughts and floods would be zero. Instead, they are preponderantly negative. Voters are much more apt to punish their leaders than to reward them” (Achen & Bartels, 2016, p. 137).

O crítico poderia emendar seu argumento. Os eleitores não estão usando um critério relativo, mas absoluto, como na regra de voto dos primeiros modelos de agência, de puro risco moral: punir o incumbente sempre que seu bem-estar cair abaixo de algum nível absoluto, independentemente da atuação do incumbente. Desastres naturais frequentemente causam perda de bem-estar mesmo quando as respostas governamentais são vigorosas e, portanto, vão convidar mais punição do que recompensa eleitoral. Os eleitores nos modelos de agência de puro risco moral empregam essa regra porque não conseguem observar diretamente o comportamento do incumbente e, por consequência, discriminar que parcela da alteração do seu bem-estar pode lhe ser atribuída. Se eleitores reais estão na mesma posição, podem responder da mesma forma. “Incapable of assessing causation, they will mechanically translate pain

into electoral punishment. But that is just what we mean by blind retrospection” (Achen & Bartels, 2016, p. 138). Como os autores observam:

In human terms, the voter’s behavior is understandable. They see friends and neighbors pitching to help immediately after the disaster. They do not understand why the government cannot do the same. (...) in the wake of a disaster the government will look inept or uncaring to a devastated and emotionally shaken electorate. Hence, the voters will punish most of the time. But doing so can neither relieve their distress nor produce more competent or caring political leaders. (Achen & Bartels, 2016, p. 137)

Essas evidências sugerem que o voto retrospectivo é muito mais uma reação emocional a fatalidades do que uma estratégia para selecionar ou sancionar políticos. “When voters are utterly ignorant about whether and how their leaders’ actions affect their own welfare, blind retrospection may be ‘rational’ in a narrow, technical sense. However, that does not imply that it will be sensible or prudent” (Achen & Bartels, 2016, p. 143). É como chutar o cachorro depois de um dia difícil no trabalho ou matar o faraó quando a cheia do Nilo decepciona. E, como no caso do faraó, a atribuição de culpa pelas fatalidades é algo socialmente construído. Esse ponto é recorrente na literatura de voto retrospectivo, mas os autores mais otimistas frequentemente apostam que os eleitores poderão confiar na imprensa e em líderes de opinião para saber a quem realmente atribuir a culpa pelas desgraças. Mas é igualmente possível que demagogos os convençam de que Wilson deveria ter feito alguma coisa a respeito daqueles malditos tubarões.

Os achados de Achen e Bartels, que circulam em working papers desde os anos 2000, instigaram outros autores, com resultados ambivalentes. Healy e Malhotra (2009) encontram que eleitores são míopes em ainda outro sentido: eles recompensam eleitoralmente gastos governamentais com alívio ao impacto de desastres naturais, que são visíveis e individualmente fruídos, mas não os gastos com preparação, o que gera um incentivo para que políticos façam muito mais gastos do primeiro do que do segundo tipo. O custo dessa miopia para o bem-estar social é alto. De acordo com os cálculos dos autores, cada dólar gasto em preparação gera uma economia de 15 dólares em prejuízos futuros. Mesmo assim, o governo americano gasta 20 vezes mais em alívio do que em preparação. Um aumento de um dólar no gasto per capita com preparação geraria uma economia de quatro bilhões de dólares em prejuízos futuros. Uma economia que, entretanto, não rende votos.

Já em outro artigo (Healy & Malhotra, 2010), os mesmos autores sugerem que as repostas dos eleitores a desastres naturais não é necessariamente cega, no sentido de Achen e Bartels. Analisando a reação dos eleitores à ocorrência de tornados, Healy e Malhotra encontram que eles não responsabilizam os incumbentes pelo número de mortes provocadas, algo que está claramente fora do controle do governo, e não os punem quando há declarações de calamidade pública, o que sugere que é a resposta governamental que reagem, embora os próprios autores sejam cautelosos com esse resultado devido ao baixo número de declarações.

Por outro lado, no mesmo ano, Healy, Malhotra e Mo (2010) encontrariam provavelmente o caso mais estapafúrdio de retrospectão cega já documentado: torcedores frustrados com resultados inesperadamente negativos de jogos de futebol nos dias que antecedem à eleição punem o incumbente. O ponto dos autores, contudo, não é de que tolices desse tipo são generalizadas, mas de que, assim como o estado emocional do torcedor frustrado afeta seu comportamento eleitoral, o mesmo mecanismo pode estar por trás de comportamentos que são geralmente interpretados como racionais, tais como o voto econômico. Também nesse caso as pessoas podem muito bem só estar votando por frustração. Diante dessa possibilidade, deveríamos estar interessados em como políticos e campanhas eleitoral mobilizam as emoções dos eleitores.

Healy e Lenz (2014) apresentariam evidências experimentais que podem acalantar as preocupações de alguns a respeito da miopia dos eleitores. Os autores encontram que a intenção dos sujeitos é, de fato, avaliar o incumbente conforme o desempenho da economia ao longo de todo o seu mandato, não só no período anterior à eleição. Eles não são ingênuos de achar que esse período é mais informativo a respeito da competência do incumbente. Isto é, não têm expectativas adaptativas, embora ajam como se tivessem. Só que o desempenho acumulado da economia não é uma informação facilmente disponível. Então os sujeitos simplificam a decisão por meio da “heurística do final”, documentada em outras áreas da tomada de decisão humana: substituem o todo pelo final. Healy e Lenz também verificam que, quando a informação apropriada lhes é fornecida, os sujeitos avaliam o incumbente conforme o desempenho acumulado. O achado pode ser acalentador, mas, como acontece com toda exortação para educar o público, quem esclareceria o eleitor no mundo real, dados os incentivos a que políticos estão submetidos, é algo que permanece em aberto.

Revisando essas e outras evidências desanimadoras sobre o voto retrospectivo, Healy e Malhotra (2013) sugerem que elas direcionam o campo para uma visão mais

comedida da capacidade eleitor. Se a literatura original de voto retrospectivo era uma resposta à imagem do eleitor pintada pelos estudos de Michigan, as evidências mais recentes sugerem que ele é, sim, frequentemente tolo. Mas isso não é uma característica peculiar sua. O eleitor, sendo um ser humano, apenas carrega para a esfera política os vícios de raciocínio que a psicologia diagnostica que ele já emprega na tomada de decisão em outras áreas. E, assim como nas outras áreas, esses vícios levam a decisões subótimas. Tendo em vista que o ímpeto normativo do voto retrospectivo é a ideia de que, por meio do voto, os eleitores conseguem selecionar e controlar seus representantes, “the relevant question may not be ‘Do voters react to government performance or not?’ but rather ‘Are voters reacting in the right way?’” (Healy & Malhotra, 2013, p. 287) As evidências sugerem que a resposta é, frequentemente, “não”.

4.2.O eleitor racional e o eleitor racionalizador

As evidências de vieses, racionalização, miopia e cegueira na percepção da realidade econômica e política sugerem uma imagem do eleitor muito diferente da pintada pelos autores mais entusiásticos a respeito do accountability eleitoral: eleitores banqueiros e analistas políticos com expectativas racionais. Expectativas racionais não significam que o eleitor tem informação ilimitada e a processa de maneira ótima, mas exigem, no mínimo, que ele atualize suas crenças de maneira consistente com a informação que adquire. Mas isso é exatamente o que as evidências apontam que ele não faz: ele adquire seletivamente fatos que confirmam aquilo em que já acredita e interpreta distorcidamente aqueles no sentido contrário. Como é possível que o mesmo sujeito aja como esperado pela teoria microeconômica quando se trata de decisões econômicas e não quando se trata de decisões políticas? Afinal, como Erikson, MacKuen e Stimson (2002, p. 77) colocam, “if rational expectations is right for economics, then it must be right for politics”.

O problema é que, como ressaltam Lodge e Taber (2000), não é de informação apenas que o eleitor carece, mas de motivação para processar essa informação de maneira fidedigna. Os autores sugerem que todos empregamos um raciocínio motivado (*motivated reasoning*) por nossos afetos, especialmente, embora não exclusivamente, quando se trata de política, de forma que todos processamos informações políticas de forma enviesada. Sua premissa é de que todo raciocínio é motivado: seres humanos são agentes intencionais, eles têm motivos para fazer o que fazem, inclusive para processar

a informação a que são expostos. Quando se trata de processar informação política, as pessoas têm dois tipos de motivação: objetivos de fidedignidade, que os motivam a alcançar conclusões corretas ou ótimas, e objetivos direcionais, que os motivam a justificar uma conclusão específica e pré-selecionada.

Essas motivações não são polos opostos em um contínuo, mas ortogonais. Alguma motivação direcional é geralmente necessária para que o indivíduo sequer processe novas informações. O fato de motivações de fidedignidade e direcionais não são incompatíveis não significa que não haja *trade-offs* entre elas. Mesmo pessoas com fortes motivações de fidedignidade, se forem igualmente motivadas a confirmar crenças pré-existentes, vão ter dificuldade em escapar totalmente dos seus vieses e preconceitos. Já pessoas fracamente motivadas pelo desejo de ter crenças corretas sobre o mundo vão deixá-los correr soltos.

A teoria do raciocínio motivado apresentada pelos autores emerge da combinação da premissa de que todo raciocínio é motivado com três mecanismos: a “cognição quente” (*hot cognition*), e o processamento on-line e a heurística do “como-eu-me-sinto?” (“*how-do-I-feel?*” *heuristic*). A cognição quente é a hipótese de que toda informação política é afetivamente carregada. Informações a respeito de um objeto político são armazenadas em nossa memória de longo prazo em associação com nossas disposições afetivas em relação a esse objeto. Informações e afetos são ligados ao mesmo “nodo conceitual”. Informações a respeito de um político ou de uma questão da pauta política são associadas, em nossa memória, aos sentimentos que esse político ou essa questão nos despertam. Nosso mundo político é caracterizado por crenças carregadas de afeto. A cognição política não é fria e desapaixonada, mas quente e emocional. Quando encontramos novas informações a respeito de um objeto político, nossa disposição afetiva é automaticamente ativada, isto é, trazida à memória ativa junto com o nodo conceitual correspondente a esse objeto. Isso caracteriza o mecanismo do processamento on-line: para que nossas reações afetivas em relação a uma nova informação sobre um objeto político atualizem nosso registro corrente desse objeto, esse registro precisa ser ativado.

Simplesmente pensar “Lula” ou “aborto” ativa automaticamente nossos sentimentos a respeito de Lula ou da prática do aborto. Essa é a heurística do “como-eu-me-sinto?”: ao encontrarmos novas informações sobre um objeto político somos automaticamente “lembrados” de nossos sentimentos por ele. Mas, se somos lembrados automaticamente de como nos sentimos a respeito de um objeto político quando

encontramos novas informações a seu respeito, esses afetos podem influenciar a assimilação e a interpretação dessas novas informações. Se formos capazes de compreender as implicações dessas informações, saberemos imediatamente como nos sentimos a respeito delas e isso pode influenciar a maneira como lidamos com elas. Se lemos “Lula será preso amanhã” sabemos imediatamente como nos sentimos a respeito da iminente prisão de Lula. “Knowing at the very moment that the evidence being evaluated is attitudinally congruent or incongruent with one’s overall evaluation makes it difficult (if not impossible) to interpret and evaluate the evidence in an impartial way. Feelings become information” (Lodge & Taber, 2000, p. 207).

Esse último passo da teoria é um acréscimo substancial ao modelo de processamento on-line, que não leva em conta a possibilidade de a avaliação da nova informação ser enviesada pelo registro corrente afetivo a respeito do político ou do tópico em questão. Em vez de simplesmente atualizar seu registro corrente a partir das informações que encontra, o pensador motivado vai buscar seletivamente informação favorável à suas atitudes prévias e evitar seletivamente oportunidades de adquirir informação que as contrarie. Quando eventualmente defrontado com esse tipo de informação, vai contra-argumentar e descredita-la. Além disso, vai se satisfazer com um nível de informação e processamento abaixo do ótimo, em vez de perseverar na busca popperiana por evidências que desconfirmem suas crenças. Quanto menor sua motivação por fidedignidade, mais satisfeito ficará em simplesmente confirmar aquilo em que já acredita.

Taber e Lodge (2006) encontrariam evidências experimentais a favor de sua teoria: as pessoas pegam o que querem, descartam o que não querem e ficam ainda mais convencidas do que já sabiam. Isso pode ser perfeitamente razoável. Muitas atitudes políticas integram a identidade do cidadão. Vendo essas atitudes atacadas por informações contrárias, o cidadão pode sentir que é sua identidade que está sob ataque e é razoável que reaja para defender sua autoconcepção: “beliefs and attitudes may be thought of metaphorically as possessions to be protected. This belief, this feeling, is mine!” (Taber & Lodge, 2006, p. 767) Ainda assim significa que as pessoas não atualizam suas crenças bayesianamente, adquirindo novas informações independentemente de seus “priors”, como modelos normativos de tomada de decisão prescrevem.

As motivações de determinado sujeito são influenciadas por fatores individuais e contextuais. Dependendo das características individuais, diferentes contextos podem

motivar o mesmo sujeito a raciocinar de maneira diferente: “[t]he same citizen may exhibit low motivation in one context, be evenhanded in another context, and partisan in a third. (...) In other words, political reasoning is driven by the interaction of individual motivation and situational context” (Lodge & Taber, 2000, p. 188). Mas, perversamente, o contexto político tende a motivar o pior tipo de comportamento cognitivo. Questões políticas são complexas, as pessoas gastam pouco tempo para pensar sobre elas já que fazê-lo envolve sacrificar o tempo que poderia ser usado em atividades com um impacto direto em suas vidas, e o recurso a estereótipos é fácil. O mais importante, contudo, é a inconsequência da escolha, que torna a motivação por fidedignidade mínima: “the motivation to challenge the evidence in mind is typically weak for most citizens most of the time, since neither their political opinions nor their conventional electoral behavior is likely to be seen as having direct, serious, personal consequences for their life, limbs, or self-respect” (Lodge & Taber, 2000, pp. 210–211).

Essa observação aponta para o fato de que o argumento da ignorância racional não leva a intuição sobre a inconsequência do voto longe o suficiente. Como Brennan e Hamlin (1999) argumentam, o fato de que a decisão do voto é inconsequente para o resultado da eleição faz que os eleitores não tenham incentivos para votar com base na utilidade esperada no caso da vitória de cada um dos candidatos. O impacto causal de um voto sob o resultado da eleição é desprezível. Já o ato de votar pode ter um valor intrínseco para o eleitor: por meio dele o eleitor expressa apoio a um candidato que mobiliza seus afetos ou convicções. O ato de votar tem uma espécie de valor de consumo. Se compararmos a utilidade que dado eleitor extrai do ato de expressar seus afetos ou convicções por meio do voto com a utilidade que extrai no caso da vitória de cada um dos candidatos *ponderada* pela probabilidade desprezível de que seu voto afete o resultado da eleição é altamente provável que a primeira supere a segunda. O eleitor que sentir um mínimo nível de satisfação ao votar no seu candidato favorito já tem razão suficiente para não levar em conta as consequências da vitória de cada um dos candidatos.

O eleitor não tem razão para tratar o voto como instrumental para que influencie o resultado, o que é virtualmente impossível que faça, mas como expressivo. Esse argumento joga Downs (1957) contra si mesmo. Na primeira parte da obra, Downs postula que eleitores votam instrumentalmente, com base no diferencial de utilidade esperada dos candidatos. Na terceira parte, o autor argumenta que, dado que um voto é causalmente irrelevante para o resultado da eleição, o eleitor não teria um incentivo para

incorrer no custo de se informar. Mas o fato de que um voto é causalmente irrelevante para o resultado da eleição faz que o eleitor não tenha incentivos sequer para votar tendo em vista as consequências dos diferentes resultados, *como se* ele tivesse controle sobre isso. Como os autores colocam: “voters are like fans at a football game: they can choose to cheer for one team or the other, but they cannot choose the result of the game, and no one individual’s act of cheering has any significant effect on the result” (Brennan & Hamlin, 1999, p. 118).

Isso tem consequências para a maneira como eleitores avaliam candidatos. O eleitor escolhe por trás de um “véu da insignificância”, o que significa que não tem incentivos para sequer tentar calcular, mesmo a partir das poucas informações que adquiriu incidentalmente, qual resultado seria efetivamente melhor, em vez de simplesmente expressar seu entusiasmo por quaisquer características dos candidatos que mobilizem seu afeto. “Expressive voting seems more likely to pick out particular enthusiasms and prejudices as the key to individual voting” (Brennan & Hamlin, 1999, p. 119).

Caplan (2006) levaria a intuição sobre a inconsequência do voto ainda mais longe. Enquanto os eleitores forem meramente ignorantes, podem recorrer a heurísticas, descontando racionalmente sua confiança nas conclusões a que chegam por meio dessas estratégias. Podem recorrer a deixas de figuras políticas também descontando sua confiança nessas informações de acordo com a credibilidade e o autointeresse dessas fontes, assumindo uma postura racionalmente cética. Mas eleitores reais não fazem isso. Eles recorrem a heurísticas inconscientemente e confiantemente e deixam suas lealdades a grupos políticos filtrarem sua percepção da realidade. O ponto não é de que eles frequentemente falham em formar crenças fidedignas, mas de que sequer tentam. “Drop the standard of rationality down to ‘truth-seeking’ if you like. You can grade people for effort, and they still flunk” (Caplan, 2006, p. 101). Para acomodar essas evidências na teoria microeconômica é preciso reconhecer que a irrelevância do efeito causal de um voto não leva apenas à ignorância racional, mas à irracionalidade racional.

As pessoas têm uma variedade de motivos para acreditar em algo que é factualmente incorreto. Elas podem acreditar em algo por causa da pressão social para fazê-lo. O pertencimento a um grupo frequentemente exige a aceitação das crenças compartilhadas por esse grupo. Isso é particularmente verdadeiro na esfera política. Como Caplan coloca: “Who ever made an enemy by contradicting someone’s belief about what is wrong with her car?” (Caplan, 2006, p. 133) As pessoas também podem

alimentar uma crença porque ela é emocionalmente recompensadora ou reconfortante. Muitas crenças integram a identidade e sustentam a percepção que muitas pessoas têm do próprio valor. Não devemos esperar que as pessoas abram mão facilmente de crenças desse tipo. Além disso, admitir um erro é uma experiência emocionalmente desconfortante por si só e isso oferece um motivo para que as pessoas fechem os olhos para suas próprias tolices. Em suma, as pessoas têm muitas razões para não buscarem saber a verdade, isto é, para serem, nesse sentido, irracionais.

Essas intuições sobre as motivações cognitivas das pessoas podem ser facilmente incorporadas à teoria microeconômica por meio da ideia de preferências por crenças. “Economics can handle irrationality the same way it handles everything: Preferences and prices” (Caplan, 2006, p. 122). As pessoas vão se permitir consumir crenças falsas quando estiverem dispostas a pagar o preço de fazê-lo. O preço de consumir crenças falsas é a consequência para seu bem-estar de agir com base nessas crenças. O consumo de crenças falsas pode ser gratuito ou enormemente caro. A demanda por crenças falsas varia inversamente ao preço da irracionalidade. Isso significa que as pessoas apresentarão disposições cognitivas diferentes conforme o preço da irracionalidade varie juntamente com o contexto decisório.

Isso não requer que as pessoas deliberadamente abram mão de sua racionalidade. Apenas que essa racionalidade permaneça latente, sendo acionada quando o preço da irracionalidade cruze certo limite. A ideia é de que as pessoas vivem suas vidas sem geralmente se importar muito com a fidedignidade de suas crenças até o momento em que se defrontam com uma situação em que uma escolha errada é suficientemente custosa. Até o momento em que alguém, por assim dizer, proponha: “quer apostar nisso?” No contexto da política, para a maioria das pessoas a irracionalidade é gratuita. Como o efeito causal de um voto no resultado da eleição e, portanto, a consequência de um voto “errado” para o bem-estar do eleitor são desprezíveis, o custo da irracionalidade para o eleitor é zero.

This *zero* makes rational irrationality a politically pregnant idea. The institutional structure of democracy makes political irrationality a free good for its ultimate decision-makers, the electorate. So we should *expect* voters to be on their worst cognitive behavior (...) Since delusional political beliefs are free, the voter consumes until he reaches “satiation point”, believing whatever makes him feel best. When a person puts on his voting hat, he does not have to give up practical efficacy in exchange for self

image, because he has no practical efficacy to give up in the first place. (Caplan, 2006, p. 132)

O custo zero da irracionalidade política é o que torna racional consumi-la, por isso a expressão “irracionalidade racional”: “Beliefs that are irrational from the standpoint of truth-seeking are rational from the standpoint of individual utility maximization” (Caplan, 2006, p. 141). Essa percepção coloca em dúvida a analogia econômica mais difundida na ciência política: aquela entre eleições e mercados, que sustenta o modelo espacial da competição eleitoral de Downs (1957) e seus sucessores. “Voters’ lack of decisiveness changes everything. Voting is not a slight variation of shopping. Shoppers have incentives to be rational. Voters do not” (Caplan, 2006, pp. 140–141). Um comprador tem controle sobre o resultado da sua decisão. Sua escolha é decisiva. Ele recebe o que escolheu. Isso oferece um incentivo para que escolha sabiamente (dependendo do custo do produto, obviamente). Um eleitor não tem controle sobre o resultado da eleição. E, portanto, não tem qualquer incentivo para considerar seriamente as consequências do resultado da eleição ao decidir seu voto.

Responder que se o eleitor votar “errado” receberá más políticas é uma falácia da divisão: é atribuir à parte uma qualidade do todo. O eleitorado pode até escolher políticas, o eleitor não. “The analogy between voting and shopping is false: *Democracy is a commons, not a market*. Individual voters do not “buy” policies with votes. Rather they toss their vote into a big common pool. The social outcome depends on the pool’s average content” (Caplan, 2006, p. 206). Isso, por sua vez, significa que “[s]ensible public opinion is a public good. When a voter has mistaken beliefs about what to buy, he foots the bill. When a voter has mistaken beliefs about government policy, the whole population picks the tab” (Caplan, 2006, p. 14).

A irrelevância causal do voto explica como é possível que o mesmo indivíduo seja sensato na econômica e um tolo na política. Erikson e colegas argumentam: “What we can’t have is a citizenry that thinks about the consequences of its acts in one sphere, but acts heedlessly in another” (Erikson et al., 2002, p. 77). Levando a intuição sobre a irrelevância causal do voto até sua conclusão lógica percebemos que, sim, podemos. As pessoas pensam de maneira diferente em diferentes contextos e o contexto político em particular não oferece incentivos para que esquentem demais a cabeça. Diante disso, economistas e cientistas políticos deveriam abandonar “[the] misguided insistence that every model be a ‘story without fools’” (Caplan, 2006, p. 209).

4.3.Fazendo as pazes com a liderança política

À primeira vista, a figura do eleitor pintada pela parcela mais cética da literatura de comportamento eleitoral não recomenda otimismo a respeito do funcionamento do accountability eleitoral na prática. Alguns autores, contudo, argumentam que é prematuro concluir, das evidências de que eleitores são desinformados e responsabilizam o incumbente por eventos além do seu controle, que o accountability eleitoral não funciona para melhorar o bem-estar dos eleitores. O comportamento eleitoral é o input do processo político, mas não determina, por si só, seu output. Um input de baixa qualidade pode produzir bons outputs. É o que argumentam Ashworth e Bueno de Mesquita (2014).

De acordo com os autores, o problema de se extrair qualquer conclusão sobre o desempenho da democracia a partir de evidências sobre comportamento eleitoral é que a decisão do voto é tomada em uma situação estratégica, na qual o comportamento dos eleitores influencia o comportamento dos políticos. Embora seja verdade que, em situações não estratégicas, pessoas informadas e racionais tomam decisões melhores do que pessoas desinformadas e irracionais, isso não é necessariamente verdade em uma situação estratégica como a do voto. O nível de informação e racionalidade do eleitor influencia o comportamento do incumbente de maneira que é possível que eleitores consigam bons resultados a despeito de sua desinformação e irracionalidade. Isso porque, como Fearon (1999) já tinha mostrado, existe um trade-off entre os objetivos de sanção e seleção: um eleitor que seja muito bom em selecionar não oferecerá nenhum incentivo para que maus políticos se mantenham na linha, já que eles sabem que não conseguirão enganá-lo. Isso abre a possibilidade de que, sob certas condições, alguma dose de ignorância e irracionalidade, no sentido de baixa capacidade de discriminar entre eventos atribuíveis ao governo ou não, possa ser bom para o eleitor: pior em selecionar, ele pode ficar melhor em sancionar e o saldo pode ser positivo.

A conclusão é de deveríamos avaliar o desempenho da democracia a partir de seus outputs, não seus inputs: “decontextualized facts about voter characteristics simply do not have any normative implications for democracy one way or the other” (p. 578). Além disso, que os cidadãos reajam eleitoralmente a desastres naturais não significa necessariamente que punam o incumbente por eventos além do seu controle. Ashworth, Bueno de Mesquita e Friedenberg (n.d.) argumentam que esse comportamento é

igualmente consistente com outra explicação, na qual ela é produto da perspicácia dos eleitores em vez de sua tolice. Desastres naturais são uma oportunidade para o eleitor descobrir o nível de preparo do incumbente, que é a característica em está realmente interessado. É racional que o eleitor use essa informação para decidir seu voto e, por isso, é de se esperar que desastres naturais tenham um efeito eleitoral.

Essas respostas se concentram nas evidências sobre ignorância do eleitor e efeitos eleitorais de desastres naturais, ignorando as evidências de vieses e miopia. De qualquer forma, seu ponto principal, de que evidências sobre comportamento eleitoral não dizem nada, por si só, sobre o desempenho da democracia, parece correto. O problema é que o ponto dos autores mais céticos a respeito do accountability eleitoral não é de que a democracia não funciona, no sentido de que produz maus resultados, mas que é necessário questionar a medida em que quaisquer bons resultados que produz podem ser atribuídos aos eleitores e o suposto controle que exercem sobre os representantes. Seu alvo não é a democracia em si, mas a teoria “folk” da democracia, como Achen e Bartels a chamam: a teoria de que “the common people know what they want, and deserve to get it good and hard” (Achen & Bartels, 2016, p. 22).

Em outras palavras, a teoria “folk” da democracia é a ideia de que, nas democracias contemporâneas, o povo comum é quem efetivamente governa ou quem deve idealmente governar, ainda que indiretamente, por meio de seus representantes. Ele o faz selecionando e sancionando seus representantes para que façam que entreguem as políticas que ele quer, como na literatura de congruência ou responsividade, ou os resultados que deseja, como na literatura de voto retrospectivo. Contudo, argumentam os autores, as evidências de vieses, racionalização, miopia e cegueira, sugerem que essa teoria é irrecuperavelmente ingênua e deve ser abandonada tanto como um quadro analítico para democracias contemporâneas reais quanto como um ideal normativo.

O que essas evidências atacam é a psicologia política que fundamenta essa teoria, que os autores atribuem o rótulo de “individualismo liberal” (Achen & Bartels, 2016, p. 227): a visão de que as pessoas são politicamente indivíduos, no sentido de que pensam e agem politicamente como indivíduos, isto é, formam suas preferências políticas autonomamente e racionalmente na privacidade de sua individualidade e então as carregam para o mundo social da política onde é com base nelas que tomam suas decisões. Claro, a dinâmica política pode fornecer informações e esclarecer as preferências do cidadão, mas suas decisões políticas ainda são fundadas naquilo que ele, como indivíduo, prefere. Sejam por políticas específicas ou resultados, “in all versions

of this style of democratic thinking, preferences are the starting point and the foundation” (Achen & Bartels, 2016, p. 213).

Mas as evidências da literatura de psicologia política sugerem que a categoria central no pensamento político da maioria dos cidadãos são grupos sociais. A maioria dos cidadãos consegue navegar precariamente o mundo político recorrendo a suas relações com os diferentes grupos sociais que o habitam. Seu comportamento político é fortemente influenciado por sua identidade social: “group and partisan loyalties, not policy preferences or ideologies, are fundamental in democratic politics” (Achen & Bartels, 2016, p. 18). Os autores defendem que é nessa base, identidades e grupos sociais, que uma teoria realista da democracia precisa ser construída. Diferentemente da teoria folk, a “teoria grupal da política” não toma como ponto de partida as preferências das pessoas, mas sua forte tendência a formar grupos, o caráter “nós contra eles” que a política facilmente adquire dada essa tendência e o forte papel que as emoções em vez da racionalidade têm na organização de atividades grupais.

Dessa perspectiva, a competição eleitoral envolve principalmente não a convergência ideológica para a posição do eleitor mediano ou o juízo retrospectivo sobre a competência do incumbente, mas a mobilização das identidades sociais dos eleitores. “Political campaigns consist in large part of reminding voters of their partisan identities – ‘mobilizing’ them to support their group at the polls.” O que significa que, “at election time, voters choose a party validating their social and political identities, then rationalize their decisions with appropriate party-supplied reasons” (Achen & Bartels, 2016, p. 311). A ênfase que Achen e Bartels dão por vezes à identidade partidária pode fazer que sua sugestão a respeito de onde começar a reconstruir a teoria democrática pareça mais apropriada onde esse tipo de identidade é suficientemente relevante por algum critério. Mas sua sugestão de que a competição política envolve primariamente a mobilização de cima para baixo, pelas elites políticas, da identidade compartilhada por membros de grupos sociais tem aplicação universal.

A implausibilidade da psicologia política que fundamenta o accountability diante das evidências da literatura de comportamento político é também o que motiva a crítica de Disch (2011). A autora, contudo, recorre não às evidências sobre vieses e racionalização, como fazem principalmente Achen e Bartels, mas àquelas sobre efeitos de enquadramento, explicitando suas consequências normativas. Como os autores do próprio campo observam, o fato de que as preferências políticas dos cidadãos são sensíveis ao contexto em que as questões são colocadas significa que as preferências são

endógenas ao processo político, o que inviabiliza que operem sobre ele como uma força exógena, como “a bedrock of social choice.”

Além disso, o fato de que as preferências políticas dos cidadãos são influenciadas pelo discurso de elites políticas em competição torna a distinção entre educação e manipulação inócua na prática: as elites estão tentando o tempo todo manipular o público, elaborando seu discurso estrategicamente para angariar apoio político para seus próprios objetivos políticos. Isso não significa que consigam, já que o fazem em um ambiente competitivo. É a interação entre as estratégias de comunicação de elites adversárias que influencia o cidadão, a qual não está sob o controle de nenhuma elite particular. Por outro lado, não se pode assumir que o resultado desse processo seja a educação do público, como se o elemento estratégico dos discursos adversários se anulasse na competição política e o eleitor fosse influenciado apenas pelo seu elemento informativo.

Diante disso, Disch propõe uma concepção de representação como mobilização, segundo a qual os representantes desempenham um papel na estruturação e conformação das demandas e clivagens sociais em vez de meramente refleti-las, e o fazem para avançar seus próprios objetivos políticos. Nessa concepção, a ideia de antecipação é central. Mas não antecipação da certeza da punição eleitoral caso o representante saia da linha, como na teoria do accountability eleitoral, e sim, à semelhança de Zaller (1992, 2003), a antecipação do que o público pode eventualmente ser levado a querer em resposta à interação dos discursos estratégicos das elites. Políticos estão tentando antecipar e conformar a opinião pública para aproveitar e criar oportunidades de avançar sua própria agenda política.

Se representantes desempenham um papel na estruturação e conformação da opinião pública, isso pode lhes dar latitude para perseguirem suas próprias convicções. Ashworth e Bueno de Mesquita têm razão de que o comportamento eleitoral é apenas o input do processo político e não determina, por si só, o output. Muita coisa pode acontecer entre um e outro. Mas isso abre a possibilidade de que a democracia funcione *a despeito* dos eleitores, tanto quanto em virtude deles. Keech (1995) já tinha feito esse ponto a respeito da literatura original de ciclos econômicos políticos: se os eleitores querem más políticas, então a “folga” entre principal e agente pode ser uma vantagem da representação, tanto quanto um risco.

Caplan o elabora. Um eleitorado irracional, no sentido de comprometido com suas crenças agradáveis e falsas, demanda um tipo diferente de político do assumido

pela teoria do accountability eleitoral. De acordo com essa teoria, eleitores demandam políticas ou resultados e políticos, para serem bem sucedidos, entregam um ou o outro. Mas eleitores irracionais não têm necessariamente percepções corretas sobre a realidade e as políticas de governo. Isso significa que políticos bem sucedidos não são necessariamente aqueles que entregam o que os eleitores querem, mas aqueles que entregam o que eles gostam de ouvir: políticos que são capazes de mobilizar as crenças e preconceitos do eleitorado a seu favor.

Isso traz para o centro do palco a fé cega que muitas figuras políticas inspiram e a retórica que empregam, fenômenos geralmente ignorados pela teoria do accountability eleitoral. Nessa literatura, como Caplan coloca, “[b]ind faith’ becomes ‘reputation’, ‘buck-passing’ becomes ‘agency costs’, and ‘propaganda’ becomes ‘information’” (Caplan, 2006, p. 181). Claro, a possibilidade de que políticos obtenham sucesso entregando o que o público gosta de ouvir e não necessariamente fazendo o mesmo abre a porta para mentirosos e farsantes. Mas não é isso que vemos frequentemente? Por outro lado, também abre a porta para que um político persiga suas próprias convicções e se valha da retórica ou da fé cega da qual goza para persuadir o público de que é tudo em seu interesse. Para alguém cético a respeito da capacidade do eleitor de controlar seu representante, se esse tipo de comportamento é atraente ou não depende inteiramente do caráter das convicções do político. “Blind faith does not create an incentive to choose wisely, but it can eliminate the *disincentive* to do so. Whether this outweighs the dangers of political faith is an open question” (Caplan, 2006, p. 171).

Uma sugestão análoga é feita pelo estudo de Bartels (2008) sobre as causas políticas do crescimento da desigualdade nos Estados Unidos. A análise de Bartels é uma resposta à interpretação de que os republicanos conseguiram implantar suas políticas anti-igualitárias porque persuadiram a maioria dos americanos a adotar sua posição na dimensão econômica “subornando-os” com suas posições sobre questões sociais como aborto e raça. Bartels mostra que, pelo contrário, a maioria dos americanos professa valores igualitários e acredita que os ricos deveriam pagar mais impostos. Como, então, os republicanos conseguiram se safar eleitoralmente de suas políticas anti-igualitárias? Bartels argumenta que, em vez de alguma história sobre o público sendo subornado com seus preconceitos, o fato de os republicanos terem realizado esse feito “provides a dramatic case study of the considerable latitude provided by the American political system to policy makers pursuing their own ideological goals” (Bartels, 2008, p. 164).

O autor mostra que, apesar de seus valores igualitários, a maioria dos americanos era a favor dos cortes de impostos de Bush, que beneficiaram desproporcionalmente os mais ricos. Contudo, Bartels sugere que não devemos levar muito a sério essa suposta opinião pública: “it is a mistake to suppose that *any* specific package could be said to represent “popular wishes” or “majority views” regarding such a complex matter of public policy” (Bartels, 2008, p. 175). Embora a maioria dos que tivessem expressado uma opinião a respeito fossem favoráveis à medida, quase a metade não tinha pensado a respeito. A posição daqueles que eram favoráveis à medida era motivada pela perspectiva de uma redução de sua carga tributária individual, a despeito de suas convicções igualitárias a respeito da carga tributária dos mais ricos. O autor também identifica sensíveis efeitos de informação, com mais informação estando relacionada a menos apoio à medida, e volatilidade da opinião da maioria a respeito de cortes de impostos em geral. Dada uma opinião pública desinformada, contraditória, miopeamente autointeressada e volátil, não é surpreendente que os republicanos tenham se safado com uma medida diretamente contrária aos valores professados da maioria do eleitorado. Como Bartels coloca:

(...) the public’s views about appropriate fiscal policy were a *consequence*, rather than a *cause*, of elite action. Had the extremely close and bitterly contested 2000 presidential election turned out differently, President Al Gore would have been able to draw on as much or more public support for his radically different taxing-and-spending agenda as President Bush did for his. In either case, it would be a mistake to characterize public opinion as a primary *impetus* for major shifts in tax policy. At most, public opinion was a *resource* to be used – and shaped – by elites in their own policy struggles. (Bartels, 2008, p. 193)

Bartels também mostra que, diferentemente daquela sobre cortes de impostos, a opinião pública é consistentemente contrária, e parece sempre ter sido, ao imposto sobre a herança, apesar dos valores igualitários professados pela maioria da população e do fato de que o tributo recai sobre uma diminuta minoria de milionários. Diante disso, o verdadeiro mistério não é porque o imposto sobre a herança foi revogado, mas porque demorou tanto para sê-lo. A resposta, sugere o autor, é que democratas se valeram da maioria permanente de que gozaram no congresso até os anos 90, oriunda de fatores não relacionados à sua política fiscal, para ignorar a opinião pública sobre a questão e perseguir suas próprias convicções políticas fiscalmente igualitárias. Como o autor

coloca, esse caso não é uma história sobre o público caindo na retórica conservadora do “imposto da morte”:

Rather, it is a story of powerful public officials pursuing their own ideological impulses, ignorant or heedless of public sentiment. Ironically, in this case the powerful public officials happen to have been on the side of ordinary people, while public sentiment has been on the side of the multimillionaires. (Bartels, 2008, p. 198)

O que todas essas análises têm em comum é sua perspectiva fortemente orientada para as elites políticas. São elas que mobilizam, de cima para baixo, a opinião pública, seja ativando a identidade de membros de diferentes grupos sociais, seja enquadrando o debate público de uma maneira favorável à sua própria agenda, seja se valendo da retórica ou da fé cega inspirada por líderes políticos, seja aproveitando a latitude oferecida pela imperfeição da relação de agência política em qualquer sistema político. A opinião pública é, frequentemente, na oportuna expressão de Bartels, um recurso que as elites tentam angariar e empregar em suas disputas entre si, para avançar seus próprios objetivos.

Essas visões são consistentes com a teoria institucional da opinião pública sugerida pelo capítulo anterior: a ideia de que os cidadãos comuns só conseguem fazer escolhas porque as decisões que são chamados a tomar foram constrangidas e simplificadas pelo funcionamento das instituições políticas. Cidadãos comuns só são capazes de escolher porque outros, as elites políticas em suas interações estratégicas, tomaram muitas decisões em seu lugar. Para alguém cético a respeito do accountability eleitoral, a ideia de que a opinião pública é um recurso parece um ponto de partida promissor para uma teoria realista da representação política.

Como uma teoria que partisse dessa percepção se pareceria? Um exemplo é a “teoria dos apelos ao público” de Canes-Wrone (2010) que busca especificar sob quais circunstâncias e com quais efeitos presidentes usam seus discursos para publicizar suas iniciativas legislativas. A ideia central da teoria é de que presidentes recorrem ao público dessa maneira para pressionar congressos resistentes a aprovar suas propostas legislativas, ou seja, presidentes empregam a opinião pública como um recurso em suas disputas com congressos resistentes.

A teoria especifica em que condições isso acontece por meio de um modelo espacial com três jogadores: o presidente, o congresso e o público. Assume-se que o

discurso do presidente move o ponto ideal do congresso no sentido daquele do público. Por consequência, presidentes apelam ao público quando isso move o ponto ideal do congresso no sentido do seu e para longe do status quo, dado que seu poder de veto permite reverter ao status quo em caso de derrota legislativa. Isto é, presidentes recorrem ao “*bully pulpit*” quando o ponto ideal do público a respeito da dimensão política em questão é mais próximo ao seu do que o do congresso e do que o status quo.

A teoria de Canes-Wrone é formulada inteiramente dentro do paradigma de ator racional. Assume que o público têm preferências por políticas públicas definidas e consistentes. O presidente não tem, em geral, o poder de alterar essas preferências. Não há, ao menos expressamente, retórica, persuasão ou enquadramento do debate. De qualquer forma, sua teoria contribui para uma compreensão da opinião pública como um recurso. As preferências políticas do eleitorado não influenciam, por si só, a política pública. É necessário que figuras políticas, no caso, o presidente, as mobilizem, de cima para baixo. Na teoria, o presidente faz isso aumentando a saliência da questão política em jogo, transferindo-a para o topo da pauta política. Isso aumenta a probabilidade de que a atuação dos congressistas a respeito dessa questão se torne munição para competidores em potencial nas próximas eleições, o que, por sua vez, incentiva ao menos alguns congressistas a se moverem no sentido da posição do presidente. Mas o fato de que essa é sua motivação abre a possibilidade de que, se a posição do eleitorado não interessar a nenhuma elite política, essa opinião pública latente não seja cristalizada.

Canes Wrone, Herron e Shotts (2001) também oferecem uma versão do modelo de agência política no qual a opinião pública pode ser igualmente vista como um recurso. No modelo, presidentes ordinariamente agem com base nas suas próprias convicções sobre a política pública que melhor serve os interesses da população, com a ambição de deixar um legado para a posteridade. Em certas circunstâncias, contudo, eles podem trair suas convicções e “*pander*” a opinião pública, perseguindo políticas populares que consideram equivocadas. Isso pode acontecer porque eleitores têm preferências por resultados, mas crenças sobre a eficácia de diferentes políticas. Essas crenças podem ser alteradas pela observação dos resultados das políticas: o eleitor pode rever sua crença sobre a ineficácia de determinada política ao observar que ela é, de fato, eficaz. Eleitores querem selecionar políticos de alta qualidade, isto é, políticos que entregam bons resultados. Mas políticas levam tempo para produzir resultados e nem sempre o eleitor consegue observar o resultado de determinada política antes da próxima eleição, de forma que tem de recorrer à sua crença sobre a eficácia dessa

política. Isso significa que, quando não há tempo suficiente para uma política produza resultados antes da próxima eleição, presidentes têm um incentivo para perseguir políticas populares que consideram ineficazes.

Até aí não há nada de muito novo em relação ao modelo de Harrington (1993). O incumbente tem um incentivo crescente para *pander* conforme se aproxima a eleição e o tempo para que políticas impopulares produzam resultados se reduz. O acréscimo que faz toda a diferença é que não é a iminência de qualquer eleição que gera esse incentivo, mas a de uma eleição acirrada. Quando o incumbente espera que a eleição não seja acirrada, seja porque ele goza de ampla vantagem ou sofre de ampla desvantagem, persegue suas próprias convicções, independentemente da opinião pública. Canes-Wrone e Shotts (2004) operacionalizam essa variável por meio da popularidade do presidente. Presidentes muito populares ou muito impopulares não esperam eleições acirradas. O primeiro está confiante de sua vitória, o segundo de sua derrota. Dificilmente algo que eles façam pode alterar esse cenário. Isso significa que os presidentes mais tendentes a *pander* são aqueles com uma popularidade mediana. Para aqueles mais para o lado impopular, a implantação de uma política popular pode impulsionar sua aprovação e, por consequência, suas chances eleitorais. E vice-versa para aqueles mais para o lado popular.

O importante é que não se assume que a popularidade do presidente é produto da alta responsividade ou congruência de suas políticas com as preferências da população. Esse pode ser o caso, como pode não ser. Os autores não investigam essa questão para além de observar que o nível de responsividade em seus dados é em geral baixo. O que eles de fato mostram é que presidentes muito populares (assim como aqueles muito impopulares) não variam seu nível de responsividade conforme a eleição se aproxima, enquanto aqueles com popularidade mediana se tornam mais responsivos, o que é consistente com a teoria. Enquanto esses têm de *pander* para impulsionar suas chances eleitorais, aqueles podem exercer liderança: implantar as políticas que ele acredita que promovem os interesses da população.

À semelhança da observação de Caplan sobre fé cega, a popularidade do presidente é um recurso que lhe permite perseguir suas próprias convicções. Novamente, para alguém cético a respeito do accountability eleitoral, se esse é um cenário atraente depende inteiramente do caráter das convicções do político. A popularidade do partido democrata lhe permitiu ignorar a opinião pública a respeito do imposto sobre herança por décadas. Observadores que, como Bartels, acreditam que,

dessa forma, o partido avançou os verdadeiros interesses da população americana, diriam que foi para o melhor.

Como o ponto de Canes-Wrone e colegas sobre liderança sugere, compreender a opinião pública como um recurso pode ser um passo para reconciliar a teoria da política da representação com o fenômeno de que políticos podem muito liderar a opinião pública quanto segui-la. É claro, abrir espaço para o exercício da liderança era parte do ímpeto original da literatura de voto retrospectivo. Que os eleitores se interessem por resultados dá ao político latitude para que tome a iniciativa e busque implantar as políticas mais eficazes. Embora isso possa integrar o fenômeno da liderança política, não parece resumi-lo. Para recorrer a uma distinção que a língua inglesa permite, o voto retrospectivo certamente abre espaço para *policy leadership*, não necessariamente para *political leadership*. Nessa literatura, o líder político persegue suas próprias convicções a respeito de quais as políticas mais eficazes, mas ele não mobiliza a opinião pública a apoiar seus objetivos políticos. Pelo contrário, ele busca agradar uma opinião pública que é autônoma e formada independentemente dos processos políticos.

Como vimos anteriormente, independentemente da interpretação a que a ideia de liderança pudesse se prestar nos primeiros trabalhos sobre voto retrospectivo, essa literatura se encaminhou para entender o líder político como um gerente: alguém que administra de forma competente a economia. Esse “líder” é contratado pelo eleitorado, assim como administradores são contratados por acionistas (por intermédio de complexos arranjos jurídicos). Embora digamos que uma empresa seja líder no mercado, e possamos atribuir essa liderança à gerência competente de seu administrador, dificilmente diríamos que ele lidera os acionistas que o contrataram. Pelo contrário, ele é um empregado dos acionistas. Analogamente, o líder político dessa literatura é um empregado do povo. Embora essa visão possa seduzir nossos sentimentos democráticos, dificilmente é consistente com o fato de que líderes políticos frequentemente mobilizam a opinião pública em apoio a seus próprios objetivos políticos: que fazem os cidadãos agirem por eles, em vez de o contrário.

De qualquer forma, desde os primeiros trabalhos nessa literatura a principal qualidade do líder político é competência. Competência, contudo, não é uma qualidade especificamente política. Claro, é possível que existam políticos mais ou menos competentes, assim como existem administradores mais ou menos competentes e encanadores mais ou menos competentes. Mas competência não é algo específico da liderança política, que a distingue, por exemplo, da liderança no mercado de serviços

hidráulicos. O ponto não é que competência não seja importante. Mas de que liderança é. Como Achen e Bartels (2016, p. 323) colocam: “competent leadership is critical; (...) what that requires is forging effective political coalitions that serve people’s real interests.” A capacidade de formar coalizões e mobilizar as pessoas para a ação política, ainda que no sentido mínimo de persuadi-los a votar em uma alternativa em vez de outra, parece ser o que é específico da liderança política. A compreensão da opinião pública como um recurso pode ser um passo para que a teoria da representação política faça as pazes com o fenômeno da liderança política.

4.4.Líderes com princípios

É claro, uma visão de cima para baixo, orientada para as elites, da democracia não é nenhuma novidade. Uma visão nessa linha é celebrenemente avançada por Schumpeter (2008 [1942]), para quem as elites competem entre si pelo apoio do povo, mas não são necessariamente responsivas ou responsabilizáveis perante ele. Afinal, como Schumpeter famosamente argumenta: “The typical citizen drops down to a lower level of mental performance as soon as he enters the political field. He argues and analyzes in a way which he would readily recognize as infantile within the sphere of his real interests. He becomes primitive again” (Schumpeter, 2008, p. 263). Imaginar que esse tipo de cidadão poderia controlar seus representantes é no mínimo ingênuo. Essa visão encontra uma versão atual, é claro, na “concepção minimalista da democracia” de Przeworski (1999), segundo a qual o valor das democracias realmente existentes não é accountability eleitoral, mas a alternância pacífica do poder.

Cientistas e teóricos políticos têm obviamente familiaridade com essa visão há muito tempo. Mas, quando se trata do tema da representação política, parece que se sentem compelidos a contrabandear o accountability eleitoral novamente para dentro da análise como um ideal normativo. Na visão de Erikson, MacKuen e Stimson (2002), a alternância pacífica das elites é uma versão fraca da democracia. A versão forte é aquela que exige a responsividade das elites às preferências dos cidadãos. Mesmo um autor como Manin (1997), que argumenta persuasivamente que o governo representativo não é uma forma de autogoverno popular indireto, mas um governo de elites, quando trata da relação entre essas elites e o povo toma como ideal normativo a versão do voto retrospectivo do accountability eleitoral. Essa, inclusive, é sua resposta a Schumpeter:

que o povo possa responsabilizar as elites nas urnas significa que ele não é alienado da formulação da política de governo.

A ideia é de que mesmo que a realidade não corresponda aos ideais, ainda devemos mantê-los como um parâmetro normativo contra o qual julgar a realidade e a partir do qual reformá-la. Mas, como Achen e Bartels (2016, p. 7) colocam, “for this argument to make sense, it must at least be the case that the ideals are not *too* unrealistic. (...) Hopelessly naïve theories are a poor guide to policy, often distracting reformers from attainable incremental improvements along entirely different lines.” Qual o sentido, por exemplo, de recomendar a adoção de instituições políticas majoritárias, que, como vimos, são mais favoráveis ao accountability eleitoral, se a literatura nos dá razões para sermos céticos a respeito do accountability mesmo em países que já adotam instituições desse tipo?

Mas se o ponto da representação política não é o accountability eleitoral então qual é? O que podemos realisticamente esperar que a representação política produza de valioso? Uma possibilidade é aceitar as implicações do fato de que, por meio das eleições, os cidadãos escolhem pessoas e o fazem em condições em que é ingênuo acreditar que, por conta própria, sejam capazes por si só de fazerem a melhor escolha. Esse é o caminho tomado por Brennan e Hamlin (2000).

A obra dos autores é uma tentativa de reconciliar a teoria política de ator racional com preocupações da teoria política tradicional e a peça central de sua estratégia é um ataque ao pressuposto motivacional da primeira: de que a motivação das pessoas é homogênea e autointeressada. Esse pressuposto foi adotado pela literatura original da escolha pública como uma resposta a argumentos de que falhas de mercado justificavam a intervenção estatal. A resposta dos pioneiros da escolha pública era de que esses argumentos assumiam uma concepção do Estado como um “ditador benevolente”, inconsistente com o pressuposto motivacional adotado para explicar o comportamento de agentes no mercado. Se o desempenho do Estado e do mercado em determinada área eram para ser comparados em pé de igualdade, deveria se assumir que os atores na esfera política compartilham da mesma motivação autointeressada.

O problema com essa extensão do pressuposto motivacional do autointeresse homogêneo é que, apesar de ser motivado por um desejo de ser imparcial entre Estado e mercado, ele não é neutro entre instituições. Agir de maneira autointeressada não é uma característica inata de seres humanos, gravada na “natureza humana”. As pessoas agem dessa maneira no mercado porque, nesse contexto, esse tipo de comportamento é

estimulado. O que significa que, em outros contextos, as pessoas podem se comportar de maneira diferente. O ponto de Brennan e Hamlin não é de que os atores em contextos diferentes têm motivações diferentes. Mas de que as pessoas em geral possuem um conjunto de motivações autointeressadas e altruístas ou morais e que diferentes motivações predominam em seu comportamento em diferentes contextos institucionais. Uma vez que se reconhece a existência de motivações morais, é plausível assumir que há pessoas mais motivadas por razões morais do que outras, pessoas que têm uma disposição moral mais forte do que outras.

Essa percepção resgata o sentido original que autores da teoria política tradicional, como os autores dos artigos federalistas, atribuíam à ideia de “economizar na virtude” (*economising on virtue*). Certamente, é uma ingenuidade desenhar instituições de forma que elas dependam exclusivamente da virtude daqueles vão operá-las para funcionar. Mas o extremo oposto, dispensar completamente a virtude, entorpece nossa imaginação institucional e exclui de antemão possíveis soluções institucionais para problemas políticos contemporâneos. A teoria política de ator racional tende a tomar esse caminho e adotar uma interpretação estreita da ideia de economizar na virtude como economizar no seu uso, se concentrando em mecanismos institucionais do tipo “mão invisível” que possam gerar resultados socialmente benéficos exclusivamente a partir do autointeresse dos atores políticos.

Mas economizar na virtude não é apenas poupá-la, mas usá-la sabiamente, de maneira eficiente. Há duas maneiras de fazê-lo que são ignoradas pela teoria política de ator racional e que só se tornam acessíveis uma vez que se reconhece a existência de motivações morais e de heterogeneidade motivacional. A primeira é estática: alocação eficiente da virtude. Isso significa desenhar instituições que tenham sucesso em distribuir pessoas com disposições morais mais fortes para posições em que essa característica seja mais socialmente benéfica. A segunda é dinâmica: produção eficiente da virtude. Essa forma de economizar na virtude envolve a intuição de que o funcionamento cotidiano das instituições políticas e sociais pode, ao longo do tempo, estimular o desenvolvimento de certas disposições de caráter e desestimular o de outras. Disposições de caráter são endógenas às instituições sociais. Contextos sociais que tornam o comportamento virtuoso custoso desestimulam a produção da virtude ao longo do tempo. Se caráter é algo que contribui para que a pessoa leve uma vida mais difícil, as pessoas não vão sequer desenvolvê-lo.

O que isso significa para a representação política? Se as pessoas são heterogeneamente motivadas por razões morais, é possível, em princípio, fazer o uso de dispositivos de “filtragem” (*screening*) para distribuir pessoas virtuosas para as posições em que essa característica é mais necessária e valiosa. Dado o que podemos realisticamente esperar do comportamento dos eleitores em democracias contemporâneas, isso pode ser o melhor que a representação política pode entregar. Eleitores ignorantes e expressivos dificilmente são capazes de garantir a responsividade ou competência dos políticos por conta própria. Mas, se eleições forem integradas a um conjunto mais amplo de instituições que favoreçam a filtragem de pessoas de caráter para dentro da política, então é possível que funcionem como um mecanismo de seleção de bons políticos. Uma vez no cargo, esses políticos vão perseguir suas próprias convicções sobre qual o interesse da população, sem necessariamente ter de prestar contas de suas ações. “The idea of representation, as opposed to delegation, captures the thought that an elected or appointed person is entrusted with discretionary power and allowed to display qualities of leadership and vision. The traditional rational actor approach to politics can make little sense of this view” (Brennan & Hamlin, 2000, p. 72).

Outros autores chegam paralelamente a intuições semelhantes. Besley (2005) argumenta que há pouca esperança para o melhoramento da democracia se não se reconhece a possibilidade de que haja políticos com mais e menos “virtude cívica”: uma motivação intrínseca de servir ao público. A presença dessa qualidade torna o representante digno de confiança. O representado pode confiar que ele está fazendo a coisa certa sem ter de monitorar suas atividades. Isso torna a representação uma relação de “dever fiduciário” do representante perante o representado, uma relação fundada na confiança entre as partes. Essa maneira de conceber a representação é promissora se o accountability eleitoral for limitado: “if the control of politicians through elections is limited, then improving the quality of government requires an increase in the honesty, integrity or competence of those who are elected” (Besley, 2005, p. 45).

Mas a possibilidade de que a representação funcione dessa maneira depende da existência de uma fração razoável de bons políticos no *pool* de candidatos. Não há como esperar muita coisa das eleições se eleitores são forçados a escolher entre bandidos e mentirosos. Isso significa que uma questão crucial da agenda é entender quais os fatores que influenciam a configuração do pool de candidatos: “we need to understand what makes it more likely that good candidates will put themselves forward for election. (...)”

Any system of selection depends on the qualities of the pool of citizens who are potential candidates” (Besley, 2005, p. 53). O autor propõe que o sucesso da seleção de bons políticos depende de três fatores além do accountability eleitoral: a razão de atratividade, a razão de sucesso e a razão de custo de oportunidade. Essas razões influenciam a probabilidade de que pessoas com vocação para servir ao público sejam predominantemente selecionadas no lugar de pessoas interessadas apenas na oportunidade de extrair alugueis oferecida pela carreira política.

A razão de atratividade é o que determina o *pool* de indivíduos que será atraído para a carreira política e é dada pela razão entre as recompensas que maus políticos e bons políticos podem obter na carreira política. A razão de atratividade é influenciada pelas oportunidades que maus políticos têm de extrair alugueis, o que, por sua vez, é influenciado pelo desenho das instituições de controle. A razão de sucesso é dada pela razão entre as probabilidades da eleição de maus e bons políticos e é influenciada por fatores como os procedimentos de seleção de candidatos dos partidos e as regras de financiamento eleitoral. A razão do custo de oportunidade é dada pela razão entre as recompensas oferecidas pelas opções fora da vida política de que maus e bons políticos dispõem. Essa razão é influenciada por fatores como o grau de controle do governo sobre a economia e o desempenho do setor privado. Indivíduos interessados apenas em extrair alugueis tenderão a ser direcionadas para a carreira política em países onde o setor privado oferece poucas oportunidades de lucro.

Besley (2007) argumenta fortemente pela inclusão da heterogeneidade da motivação dos políticos nos modelos de agência, mas ressalva que os fatores que influenciam a seleção de bons políticos, para além das eleições, ainda são pouco compreendidos. “The topic of who chooses to become a politician and how institutional structure shapes this decision is relatively neglected in political economy. However (...) the quality of the political class is an important determinant of good policy” (Besley, 2007, p. 228).

Políticos autopropelidos pelo seu espírito público também são os personagens da representação “giroscópica” que Mansbridge (2003) propõe em um influente artigo. O representante giroscópico não concebe a si mesmo como um agente daqueles que o elegeram. Ele age com base em suas próprias convicções sobre o bem comum. Seu comprometimento com o bem comum permite que o representante exerça considerável discricionariedade no desempenho de sua função, de forma consistente com a atividade de negociação e construção de coalizões que é o arroz com feijão da política. O fato de

que o representante é autopropelido desloca a preocupação normativa do foco estreito da relação entre agente e principal para os fatores sistêmicos que dificultam ou facilitam a seleção de bons políticos.

Mansbridge (2009) argumenta que a atratividade de um modelo de seleção nessas linhas depende do seu saldo de custos e benefícios em diferentes contextos. Ele é atraente quando os custos de monitoramento da atuação dos representantes são altos. “The less a voter knows about politics, the more rational it is to select on character” (Mansbridge, 2009, p. 381). Também é atraente quando há uma oferta suficiente de políticos autopropelidos pelo seu espírito público. Isso, por sua vez, é influenciado por fatores contextuais, como a existência de instituições que encorajam o espírito público e desencorajam as formas mais crassas de corrupção. O modelo de seleção é mais atraente, portanto, em “democracias relativamente não corrompidas”. A observação pode parecer uma petição de princípio para quem parte da premissa de que representação e eleições são e deveriam ser os instrumentos para sanear um sistema político. Mas o que ela realmente sugere é uma mudança de foco: das eleições como o remédio para todos os males do sistema político para outros aspectos do arranjo institucional que influenciam a configuração do *pool* de políticos. Não se pode atribuir aos eleitores a maior parcela pela responsabilidade de salvar um sistema político da corrupção. Fazê-lo não é justo com os eleitores.

Como vimos, a literatura de agência política já incorporou a intuição dos primeiros trabalhos sobre voto retrospectivo de que eleições servem para selecionar políticos. Essa literatura, contudo, se concentra geralmente em duas características do político dignas de atraírem a preferência dos eleitores: competência, no sentido gerencial de capacidade de administração da economia, e congruência ideológica ou das preferências por políticas. A literatura de agência política também tem um foco exclusivo na relação entre representante e representado mediada pelas eleições. Os autores acima chamam atenção para o fato de que virtude ou caráter são igualmente ou mais importantes e deslocam parte do fardo do sucesso da seleção de bons políticos dos ombros dos eleitores para outros aspectos das instituições políticas.

4.5. Conclusão

As evidências de vieses, racionalização, miopia e cegueira das percepções e comportamento político dos eleitores e sua consistência com os incentivos gerados pela

inconsequência da decisão do voto recomendam ceticismo a respeito do accountability eleitoral não só como realidade empírica, mas como ideal normativo. Se é irrealista esperar que o accountability eleitoral ocorra na prática a não ser ocasionalmente e sob as condições mais favoráveis e raras, então é duvidoso se deveríamos avaliar a realidade e recomendar reformas institucionais tendo essa concepção de representação como parâmetro normativo. Pelo contrário, parece produtivo inverter a perspectiva e pensar na opinião pública não como o ímpeto da política de governo, mas como um recurso que elites políticas buscam mobilizar em suas disputas entre si e para avançar seus próprios objetivos. Sendo assim, talvez o melhor que possamos esperar da representação política seja que nos governem bons líderes, com caráter e vocação para servir ao público.

Essa perspectiva sugere uma ampliação do foco das eleições para outros aspectos institucionais que influenciam a configuração da classe política, como os procedimentos de seleção de candidatos dos partidos e as regras de financiamento eleitoral. Strøm (2000), por exemplo, argumenta que, ao contrário do senso comum que embasa muitos argumentos a favor da adoção de instituições nos moldes parlamentaristas, sistemas políticos parlamentaristas tendem a confiar mais na filtragem de candidatos em potencial pelos partidos do que na responsabilidade direta do executivo perante a maioria parlamentar, e indireta perante o eleitorado, para obter um bom governo. Parlamentares simplesmente têm uma capacidade muito limitada de monitoramento e o executivo pode manipular o cronograma eleitoral a seu favor. Bartels, como vimos, sugere que o sucesso eleitoral dos republicanos se deve em boa parte ao fato de que são desproporcionalmente beneficiados pelas doações eleitorais privadas, mais do que o fato de que refletem as preferências do seu eleitorado.

Essa ampliação do foco coloca sobre firmes fundamentos normativos o estudo das elites políticas. O estudo da formação e das dinâmicas internas das elites políticas não é algo separado e normativamente menos relevante do que o estudo da representação política, como argumentos que contrastam uma versão fraca e uma versão forte da teoria democrática podem dar a entender. Pelo contrário, o estudo das elites é um aspecto central, se não o central, da teoria democrática. Essa é a consequência de realmente aceitarmos as implicações do ponto de Schumpeter, Manin e Przeworski de que a democracia contemporânea não é uma forma de autogoverno popular indireto, mas um governo de elites.

5. Considerações finais

Esse trabalho tinha dois objetivos. O primeiro era fazer uma genealogia do accountability eleitoral: reconstruir o desenvolvimento dessa teoria desde meados do século XX, ressaltando seus impasses e seus compromissos normativos. Vimos que a teoria do accountability eleitoral não é apenas um modelo analítico para aplicação empírica, um modelo que pretende expor e explicar a relação empírica entre eleições e políticas públicas, mas uma teoria normativa sobre como eleições e políticas públicas deveriam ser relacionadas, sobre como a democracia deveria funcionar. Também vimos que, desde o início, essa teoria gerou impasses, relacionados a dúvidas sobre a capacidade de o eleitorado controlar seus representantes, dado seu baixo nível de informação política e a drástica assimetria entre as posições do representante e do representado.

O segundo objetivo desse trabalho era seguir a provocação de Przeworski (2010) sobre a teoria política em geral e avaliar a teoria do accountability eleitoral à luz das evidências empíricas. Vimos que os impasses que a teoria gerou desde o início não eram gratuitos. De fato, há razões para sermos céticos a respeito da ocorrência do accountability eleitoral na prática. As evidências da literatura de comportamento político nos oferece razões para não sermos otimistas quanto à competência do eleitorado. Além disso, as preferências dos cidadãos são endógenas aos processos políticos, o que coloca em dúvida a possibilidade de que funcionem como uma força exógena sobre ele. Essas e outras evidências provocaram uma autorreflexão inclusive por parte de autores que trabalham dentro do paradigma do accountability eleitoral: se ele é tão instável e contingente na prática, talvez não deva ser o parâmetro normativo que empregamos para avaliar a realidade.

Desde que a distinção de Burke entre delegado e administrador (*trustee*) foi resgatada por Eulau e colegas (1959), se tornou um clichê da teoria política da representação a elaboração de tipologias (e.g. Manin, 1997; Mansbridge, 2003; Pettit, 2009; Pitkin, 1967; Rogowski, 1981). Em compasso com a tradição, as diferentes variedades de accountability eleitoral investigadas neste trabalho podem ser apresentadas como tipos de representação, com seus respectivos tipos de representante. Como vimos, mais de 200 após o discurso de Burke aos eleitores de Bristol e mais de 50 após o resgate de sua tipologia por Eulau e colegas, muitas concepções contemporâneas da representação ainda podem ser vistas ao longo da distinção delegado

e administrador. Se o representante age como um ou outro depende da motivação do voto dos eleitores. Eleitores que votam visando a obter políticas específicas recebem representantes que se comportam como delegados. Eleitores que votam visando a obter resultados recebem representantes que se comportam como administradores.

Claro, esses representantes não se comportam como administradores na integralidade do sentido burkeano do termo. Eles são responsabilizáveis perante seus eleitores, não apenas como uma questão de fato, pois são sujeitos a eleições periódicas, como normativa: se eleitores votam visando a obter resultados, então representantes devem entregar esses resultados. A remoção de um representante que falha em entregar resultados que seus eleitores valorizam é normativamente desejável. Se o representante em questão for um parlamentar de um distrito, ele também deve entregar bons resultados aos eleitores do distrito. Não é suposto que zele pelo bem do país como um todo em prejuízo do distrito. Ele está justificado em perseguir resultados que beneficiem a população em geral na medida em que eles beneficiam a população do distrito. Mas o tipo do administrador ainda é útil para descrever esse representante porque, diferentemente do delegado, ele persegue suas próprias convicções a respeito de quais políticas produzem resultados mais benéficos para a população. O delegado, por sua vez, persegue, e é suposto que persiga, as preferências por políticas de seus eleitores, a despeito das suas próprias convicções. Essa diferença é a razão porque a distinção ainda é usada hoje em dia (e.g. Fox & Shotts, 2009).

A motivação do voto, o que o eleitor visa a obter, se cruza com a estratégia que ele emprega para conseguir o que deseja para produzir os padrões descritos na Tabela 1. O eleitor pode votar para selecionar representantes que entreguem o que ele deseja, sejam políticas específicas ou resultados, ou para discipliná-los, por meio da ameaça da sanção eleitoral, a fazê-lo. O eleitor que deseja políticas específicas e usa o voto para selecionar representantes que as entreguem recebe delegados por seleção. Nesse caso, o que faz o representante entregar as políticas que o eleitor deseja é o fato de que ele próprio prefere essas políticas. Esse era um dos mecanismos causais da análise de Miller e Stokes (1963) para explicar a congruência das preferências por políticas entre deputados e seus distritos e está presente em boa parte da literatura de congruência ou responsividade.

A seleção de representantes com preferências por políticas próximas ao do eleitor é o que coloca em movimento o teorema do eleitor mediano de Downs (1957). De acordo com o modelo de Downs, as políticas a serem implantadas pelo governo são

determinadas antes dele tomar posse, na dinâmica da competição eleitoral. Partidos convergem para a posição do eleitor mediano e, uma vez no cargo, perseguem as políticas prometidas durante a campanha porque a repetição da competição eleitoral oferece incentivos para que sejam ideologicamente consistentes. A seleção de políticos ideologicamente congruentes também é uma das possibilidades dos modelos de agência política atuais, que, seguindo Banks e Sundaram (1993) e Fearon (1999), incorporam tanto risco moral quanto seleção adversa.

Tabela 1. Tipos de representação

	Estratégia	
Motivação	Seleção	Sanção
Políticas	Delegado (congruência; eleitor mediano; modelos de agência política atuais)	Delegado (congruência; representação dinâmica, primeiros modelos de agência política)
Resultados	Administrador (voto retrospectivo; segunda geração de modelos de ciclos econômicos políticos; modelos de agência política atuais)	Administrador (primeira geração de modelos de ciclos econômicos políticos; primeiros modelos de agência política)

O eleitor que deseja políticas específicas e usa o voto para disciplinar seu representante a entregá-las recebe delegados por sanção. Nesse caso, o que faz o representante entregar as políticas que o eleitor deseja é seu desejo pela reeleição. Esse era o outro mecanismo causal de Miller e Stokes e também está presente em boa parte da literatura de congruência ou responsividade. Mais proeminentemente, é o mecanismo central da “representação dinâmica” de Stimson e colegas (1995): a antecipação racional da punição eleitoral leva o deputado a adotar uma posição de expediência mais próxima à posição que ele percebe ser a do seu eleitorado. Manter os políticos na linha por meio da ameaça da sanção eleitoral também é uma dos focos dos primeiros modelos de agência política, como os de Barro (1973) e Ferejohn (1986), que se concentram no

problema do risco moral: eleitores preferem que políticos não extraiam alugueis e votam conforme essa preferência.

O eleitor que deseja resultados e usa o voto para selecionar representantes competentes o suficiente para entregá-los recebe administradores por seleção. Nesse caso, o que faz o representante entregar os resultados que o eleitor deseja é o fato de que ele exibe uma característica intrínseca, competência, que pode ser indiretamente observada pelo eleitor por meio do desempenho passado do político e selecionada nas urnas. Essa é a principal intuição da literatura original de voto retrospectivo de Key (1966) e Fiorina (1981). Como vimos, essa intuição foi formalizada pela segunda geração de modelos de ciclos econômicos políticos, como os de Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990), e incorporada nos modelos de agência política atuais em seu aspecto de seleção adversa. Em todos esses modelos, o desempenho passado do governo é um sinal ruidoso do tipo do incumbente.

O eleitor que deseja resultados e usa o voto para incentivar, por meio da ameaça da sanção eleitoral, seu representante a entregá-los recebe administrador por sanção. Nesse caso, o que faz o representante entregar os resultados que o eleitor deseja é o seu desejo pela reeleição. Esse é o mecanismo em operação nos primeiros modelos de ciclos econômicos políticos, como os de Nordhaus (1975) e Tufte (1978). Nesses modelos, o incentivo para entregar bons resultados, associado à miopia dos eleitores, leva o incumbente a manipular politicamente a economia para que apresente um bom desempenho no curto prazo que é insustentável e custoso no longo prazo. O incentivo para entregar bons resultados também é foco de alguns dos primeiros modelos de agência política, preocupados com o problema do risco moral, como o de Austen-Smith e Banks (1989). Nesses modelos, políticos são homogêneos e o incentivo da sanção eleitoral pode motivá-los a se esforçar para entregar bons resultados.

Todos esses tipo de representação podem ser vistos como extensões do famoso modelo causal em forma de diamante da análise original de Miller e Stokes, conforme a Figura 1. No modelo, existem dois mecanismos causais que relacionam representados e representantes. No primeiro caminho, pela esquerda, a relação é intermediada por características do representante. A influência causal que o representado exerce sobre a política de governo é por meio da seleção de representantes com as características desejadas. No modelo original, com foco na congruência entre representantes e representados, essas características são as preferências por políticas do representante. Mas o modelo pode facilmente se estendido para incorporar a intuição da literatura

original de voto retrospectivo de que eleitores são pragmáticos e buscam políticos competentes.

Figura 1. O modelo de Miller e Stokes estendido

No segundo caminho, pela direita, a relação entre representante e representado é intermediada por características do representado. O representante proativamente busca descobrir o que o representado deseja e o entrega para se guardar da sanção eleitoral futura. A influência causal que o representado exerce sobre a política de governo é por meio da ameaça da punição eleitoral de representantes que não entregarem o que ele quer. No modelo original, as características do representado que o representante procura descobrir e adular são suas preferências por políticas. Mas o modelo pode facilmente ser estendido para incorporar preferências por resultados.

O problema com esse modelo, como apontado pelos seus primeiros críticos, é a estipulação da unidirecionalidade da relação causal. Representados “controlam” seus representantes por meio da seleção ou da sanção eleitoral, mas representantes não influenciam as crenças ou o comportamento dos representados. Essa visão é inconsistente com a teoria institucional da opinião pública sugerida pela literatura sobre competência do cidadão: cidadãos só conseguem tomar decisões porque outros tomaram muitas decisões em seu lugar. Essa teoria sugere uma visão orientada para as elites do processo político que inverte a perspectiva: não são os eleitores que controlam, de baixo para cima, seus representantes, mas as elites políticas que mobilizam, de cima para

baixo, a opinião pública, para empregá-la como um recurso político em suas disputas entre si e para perseguir seus próprios objetivos.

Os traços elementares de um modelo que adotasse essa visão poderiam ser como aqueles representados na Figura 2. Nesse modelo, a elite A tenta mobilizar a opinião pública para empregá-la como recurso em sua disputa com a elite B. Se ela é nem sucedida, a opinião pública funciona como um constrangimento às ações da elite B: é muito arriscado contrariar abertamente uma opinião pública cristalizada. Tudo isso ocorre em um contexto de competição política, em que a elite B tenta igualmente e ao mesmo tempo mobilizar a opinião pública em favor de sua própria agenda (não mostrado na figura por razões de clareza). O eleitorado desempenha um papel na seleção da classe política como um todo, mas esse papel é bastante constrangido pela influência que instituições políticas e sociais exercem sobre a configuração do *pool* de aspirantes à carreira política. O eleitor só pode escolher entre aqueles que se apresentam seriamente à disputa eleitoral. Os fatores que influenciam o perfil dos indivíduos com candidaturas competitivas estão largamente fora do controle do eleitor.

Figura 2. Um modelo de cima para baixo da representação política

O modelo é econômico e, por essa razão, certamente incompleto. Nem poderia ser minha ambição apresentar um modelo acabado no âmbito deste trabalho. O que ele faz é tentar integrar e articular as principais intuições dos autores cujos trabalhos me pareceram pontos de partida promissores para o desenvolvimento de uma visão da representação política alternativa ao accountability eleitoral. O modelo separa os aspectos de mobilização de cima para baixo da opinião pública e de seleção da classe política, embora esses dois aspectos ocorram simultaneamente na realidade: a principal circunstância em que as elites políticas tentam mobilizar o eleitorado são as eleições e elas o fazem para vencer a disputa eleitoral com elites adversárias. O modelo, contudo, separa esses aspectos para discriminar os fatores que os influenciam. Embora a vitória de uma ou outra elite específica deva ser largamente vista como endógena ao processo político e, por isso, associada ao aspecto de mobilização do modelo, a configuração da classe política como um todo é influenciada por instituições políticas e sociais, muitas das quais estão além do controle das elites, ao menos no curto prazo.

O modelo também indica a agenda de pesquisa relevante para uma compreensão da representação política orientada para as elites. Precisamos entender as estratégias que as elites empregam para mobilizar a opinião pública e os fatores institucionais que influenciam a configuração da classe política. Embora não mencionado explicitamente no modelo, também precisamos entender como se formam os objetivos políticos em cuja perseguição as elites tentam mobilizar a opinião pública como um recurso. É razoável esperar que a operação de instituições que economizam na virtude no sentido alocativo e produtivo contribua para a formação de elites políticas que persigam suas convicções sinceras sobre o bem comum em vez de simplesmente aproveitarem qualquer oportunidade de explorar a população que governam. É plausível que as instituições que influenciam a configuração do pool de aspirantes à carreira política sejam mais importantes para a emergência de elites exploratórias do que o instrumento grosseiro do voto.

É claro, a possibilidade de que por meio das eleições os cidadãos consigam colocar no poder bons políticos, de caráter e comprometidos com o bem comum era a esperança de teóricos do governo representativo que escreveram na época de sua emergência, como Burke e os autores dos artigos federalistas. Em um sentido, o representante, nessa perspectiva, é um *trustee*, no sentido de que goza da confiança que os representados nele depositam para que persiga suas próprias convicções sobre o bem comum. Mas não é um *trustee* no sentido de que é um mero administrador da coisa

pública, um gerente, à maneira reduzida como a literatura de agência política incorporou o tipo burkeano.

É fácil descartar essa perspectiva como elitista. De fato, como argumenta Urbinati (2006), quando Sieyes, Burke e os autores dos artigos federalistas a avançaram, ela era. A defesa desses autores de que representantes deveriam perseguir o bem comum era inserida na defesa de uma visão da política que negava lugar ao conflito de interesses. Quem falaria em nome do bem comum, não por acaso, seriam as elites econômicas e sociais que naturalmente ocupariam os cargos políticos. Mas ter a esperança de que boas elites cheguem ao poder não depende necessariamente de um comprometimento com essa visão da política. Todos podemos ver a diferença entre ser governado por elites ideológicas e polarizadas, mas sinceras nas suas convicções, e ser governado por elites que competem entre si apenas pela oportunidade de nos explorar. No primeiro caso, é possível que alguma das elites esteja defendendo o verdadeiro interesse da maioria da população. No segundo caso, não.

Urbinati argumenta que a visão de Sieyes e seus contemporâneos era elitista em ainda outro aspecto. Era embasada, em parte, em “the unproven assumption that the citizens could judge neither on the issues nor their candidates’ competence to deal with those issues” (Urbinati, 2006, p. 158). Contudo, depois de mais de 50 anos de pesquisas de opinião pública e comportamento político, a capacidade dos cidadãos para decidir sobre questões de política pública ou sobre a competência dos candidatos à eleição é no mínimo controversa, com bastante evidência no sentido contrário. De qualquer forma, a questão não é se o povo é ou não capaz de governar a si mesmo, como se essa capacidade fosse uma característica intrínseca que pudesse ser encontrada em alguns indivíduos e não em outros. A questão é que, como vimos, a estrutura institucional das democracias contemporâneas não oferece nenhum incentivo para que a maioria dos eleitores se informe e pense a sério sobre política. Não é que eles não levem política a sério, mas que levam suas crenças políticas delirantes a sério demais. Dado o “pressuposto não provado” da incapacidade dos cidadãos, Urbinati argumenta que “[c]onfidence was trust based on ignorance” (Urbinati, 2006, p. 158). Dadas as evidências sobre a competência dos cidadãos, isso parece ser argumento a favor, não contra, uma visão “elitista” da representação.

Ter a esperança de que boas elites cheguem ao poder também pode parecer ingênuo. “Não podemos contar com a boa vontade daqueles com posições de poder”, um suposto cético ou realista imaginário poderia dizer. “Nós, o povo, devemos manter

as elites amedrontadas para que não saiam da linha”. Ferejohn e Rosenbluth (2009) não estão convencidos de que democracias contemporâneas sejam uma forma de governo elitista ou aristocrática. Se os representantes são uma elite, sua sujeição a eleições em um contexto competitivo os fazem “a strange and dependent kind of aristocracy” (Ferejohn & Rosenbluth, 2009, p. 301). Entre as razões pelas quais o accountability eleitoral pode falhar em manter os representantes na linha, os autores citam, “a reluctance on the part of many people to see elected representatives as employees hired to pursue the interests of the public”. Políticos, por sua vez, tiram vantagem disso “claiming not to be mere servants but to be leaders who symbolize the dignity of the public and who ought to be trusted to exercise their own vision and resourcefulness.” (Ferejohn & Rosenbluth, 2009, p. 274).

Por mais que o discurso de que representantes são empregados do povo excite nossas sensibilidades democráticas, as evidências da literatura de opinião pública e comportamento político sugerem que esse tipo de retórica, que ecoa a teoria folk da democracia, é que é ingênua. O ponto não é só de que os cidadãos compreensivelmente são ignorantes sobre política e mantêm crenças distorcidas sobre a realidade. O ponto é que a assimetria entre representado e representante é grande demais para apostar na ideia de que o primeiro possa controlar o segundo. Não é só uma assimetria de informação, como nos modelos de agência, mas de poder. Elites não só enquadram o debate público, como têm o poder de determinar a pauta desse debate e de reunir recursos e mobilizar pessoas em apoio a seus objetivos políticos. É verdade que elas agem em um contexto de competição. Mas não devemos presumir que essa competição por si só canalize o desejo de vitória das elites para o bem do restante da população. A competição entre elites exploratórias pode muito bem nos beneficiar só com as migalhas que caem de sua mesa.

Esperar que o povo seja capaz de se informar, formar crenças fidedignas, e resolver os problemas de coordenação envolvidos na ação política para controlar as elites, inclusive no que diz respeito ao exercício de seu poder de agenda, é que parece ser ingênuo. Ingênuo e injusto com o povo, como se fosse uma disposição psicológica sua, e não os aspectos estruturais da política em democracias contemporâneas, que os leva a tratar políticos como líderes e não empregados.

Uma visão da representação orientada para as elites também redime, à sua maneira, o cidadão comum. Se os primeiros estudos sobre a competência do eleitor pareciam acusá-lo de ser incapaz de desempenhar o papel que lhe era atribuído pela

teoria democrática, e a aposta nas heurísticas políticas e no milagre da agregação respondia que ele era, sim, capaz, essa perspectiva responde que fazer boa política pública ou administrar a economia simplesmente não é seu papel. Não é papel do eleitor garantir a qualidade da política de governo e o bom desempenho da economia. É papel das elites políticas. Elites políticas carregam a responsabilidade pela prosperidade ou pelo fracasso das nações. Não o cidadão comum levando sua vida cotidiana. É injusto com o cidadão comum atribuir-lhe essa responsabilidade. Essa perspectiva rejeita a visão de senso comum de que cada povo tem o governo que merece.

É difícil lançar um olhar cético e realista sobre a democracia e a representação política. Afinal, como reconhecem Achen e Bartels (2016, p. 18), “[d]emocracy is the justifying political ideology of our times”. Mas fazê-lo é necessário se quisermos ter uma avaliação fidedigna do que existe de valioso, ou não, em democracias contemporâneas. Dizer que é o regime em que o povo recebe o quer, ainda que por intermédio de seus representantes, não só parece ingênuo como oferece uma defesa cínica para as ações das elites políticas: “foi o que o povo quis.” Como Achen e Bartels (2016, p. 327) criticam: “it is the folk theory that props up elite rule, and it is unrepresentative elites that most profit from the convenient justifications it provides for their activities”. Se essa crítica está correta, isso coloca autores que comemoram evidências de congruência e de voto retrospectivo como sinal de que a democracia funciona no desconfortável lugar de ideólogos do regime. Pode ser doloroso, mas é necessário fazer as pazes com o fato, ressaltado por Dunn (1999), de que democracias contemporâneas são uma forma de ser governado por outros:

The core of the matter is how democracy is in the end to be conceived. What is fundamental is to acknowledge that democracy is one (very broadly defined) form of being ruled: in the modern world, one broadly defined form of state. It is not, and cannot be, an alternative to being ruled. To be ruled is both necessary and inherently discomfiting (as well as dangerous). For our rulers to be accountable to us softens its intrinsic humiliations, probably sets some hazy limits to the harms that they will voluntarily choose to do to us collectively, and thus diminishes some of the dangers to which their rule may expose us. To suggest that we can ever hope to have the power to make them act just as we would wish them to suggests that it is really we, not they, who are ruling. This is an illusion, and probably a somewhat malign illusion: either a self deception, or an instance of being deceived by others, or very probably both. A political science that did justice to democracy (in all its ambiguity) would have to be one in which the presence of these perceptions and sentiments was recognized and explained,

and their consequences accurately assessed, not one in which their existence was denied or dismissed as irrational in the first instance. (Dunn, 1999, pp. 342–3)

Começar a procurar outras maneiras de conceber a representação política, para além do accountability eleitoral, parece ser um caminho promissor para se seguir essa provocação.

6. Referências bibliográficas

- Achen, C. H. (1975). Mass Political Attitudes and the Survey Response. *The American Political Science Review*, 69(4), 1218–1231.
- Achen, C. H. (1977). Measuring Representation: Perils of the Correlation Coefficient. *American Journal of Political Science*, 21(4), 805–815.
- Achen, C. H. (1978). Measuring Representation. *American Journal of Political Science*, 22(3), 475–510.
- Achen, C. H., & Bartels, L. M. (2016). *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*. Princeton: Princeton University Press.
- Althaus, S. L. (1998). Information Effects in Collective Preferences. *The American Political Science Review*, 92(3), 545–558.
- Althaus, S. L. (2003). *Collective Preferences in Democratic Politics: Opinion Surveys and the Will of the People*. Cambridge University Press.
- Anderson, C. J. (2000). Economic voting and political context: a comparative perspective. *Electoral Studies*, 19(2–3), 151–170.
- Anderson, C. J. (2007). The End of Economic Voting? Contingency Dilemmas and the Limits of Democratic Accountability. *Annual Review of Political Science*, 10(1), 271–296.
- Andeweg, R. B., & Thomassen, J. J. a. (2005). Modes of Political Representation: Toward a New Typology. *Legislative Studies Quarterly*, 30(4), 507–528.
- Ansolabehere, S., Brady, D., & Fiorina, M. (1992). The Vanishing Marginals and Electoral Responsiveness. *British Journal of Political Science*, 22(1), 21–38.
- Ansolabehere, S., & Jones, P. E. (2010). Constituents' Responses to Congressional Roll-Call Voting. *American Journal of Political Science*, 54(3), 583–597.
- Ashworth, S. (2012). Electoral Accountability: Recent Theoretical and Empirical Work. *Annual Review of Political Science*, 15(1), 183–201.
- Ashworth, S., Bueno de Mesquita, E., & Friedenberg, A. (n.d.). Learning about Voter Rationality. *American Journal of Political Science*, n/a-n/a.
- Ashworth, S., & Mesquita, E. B. D. (2014). Is Voter Competence Good for Voters?: Information, Rationality, and Democratic Performance. *American Political Science Review*, 108(3), 565–587.
- Austen-Smith, D., & Banks, J. S. (1989). Electoral accountability and incumbency. In P. C. Ordeshook (Ed.), *Models of Strategic Choice in Politics* (pp. 121–149). Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Banks, J. S., & Sundaram, R. K. (1993). Adverse selection and moral hazard in a repeated elections model. In W. A. Barnett, M. Hinich, & N. Schofield, *Political*

Economy: Institutions, Competition and Representation. Cambridge University Press.

- Barro, R. J. (1973). The control of politicians: An economic model. *Public Choice*, 14(1), 19–42.
- Bartels, L. M. (1991). Constituency Opinion and Congressional Policy Making: The Reagan Defense Build Up. *The American Political Science Review*, 85(2), 457–474.
- Bartels, L. M. (1996). Uninformed Votes: Information Effects in Presidential Elections. *American Journal of Political Science*, 40(1), 194–230.
- Bartels, L. M. (2002). Beyond the Running Tally: Partisan Bias in Political Perceptions. *Political Behavior*, 24(2), 117–150.
- Bartels, L. M. (2003). Democracy with Attitudes. In M. MacKuen & G. Rabinowitz, *Electoral Democracy*. University of Michigan Press.
- Bartels, L. M. (2008). *Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age*. Princeton University Press.
- Besley, T. (2005). Political Selection. *Journal of Economic Perspectives*, 19(3), 43–60.
- Besley, T. (2007). *Principled Agents?: The Political Economy of Good Government* (New Ed edition). Oxford: Oxford University Press, USA.
- Besley, T., & Burgess, R. (2002). The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India. *The Quarterly Journal of Economics*, 117(4), 1415–1451.
- Besley, T., & Case, A. (1995). Does Electoral Accountability Affect Economic Policy Choices? Evidence from Gubernatorial Term Limits. *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3), 769–798.
- Brennan, G., & Hamlin, A. (1999). On Political Representation. *British Journal of Political Science*, 29(1), 109–127.
- Brennan, G., & Hamlin, A. (2000). *Democratic Devices and Desires*. Cambridge University Press.
- Campbell, A., Converse, P. E., Miller, W. E., & Stokes, D. E. (1960). *The American Voter*. University of Chicago Press.
- Canes-Wrone, B. (2010). *Who Leads Whom?: Presidents, Policy, and the Public*. University of Chicago Press.
- Canes-Wrone, B., Brady, D. W., & Cogan, J. F. (2002). Out of Step, out of Office: Electoral Accountability and House Members' Voting. *The American Political Science Review*, 96(1), 127–140.
- Canes-Wrone, B., Herron, M. C., & Shotts, K. W. (2001). Leadership and Pandering: A Theory of Executive Policymaking. *American Journal of Political Science*, 45(3), 532–550.

- Canes-Wrone, B., & Shotts, K. W. (2004). The Conditional Nature of Presidential Responsiveness to Public Opinion. *American Journal of Political Science*, 48(4), 690–706.
- Caplan, B. (2006). *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies (New Edition)*. Princeton University Press.
- Chappell, H. W., & Keech, W. R. (1985). A New View of Political Accountability for Economic Performance. *The American Political Science Review*, 79(1), 10–27.
- Cheibub, J. A., & Przeworski, A. (1999). Democracy, Elections, and Accountability for Economic Outcomes. In A. Przeworski, S. C. Stokes, & B. Manin, *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge University Press.
- Chong, D., & Druckman, J. N. (2007a). Framing Public Opinion in Competitive Democracies. *The American Political Science Review*, 101(4), 637–655.
- Chong, D., & Druckman, J. N. (2007b). Framing Theory. *Annual Review of Political Science*, 10(1), 103–126.
- Cnudde, C. F., & McCrone, D. J. (1966). The Linkage between Constituency Attitudes and Congressional Voting Behavior: A Causal Model. *The American Political Science Review*, 60(1), 66–72.
- Conover, P. J., Feldman, S., & Knight, K. (1986). Judging Inflation and Unemployment: The Origins of Retrospective Evaluations. *The Journal of Politics*, 48(3), 565–588.
- Conover, P. J., Feldman, S., & Knight, K. (1987). The Personal and Political Underpinnings of Economic Forecasts. *American Journal of Political Science*, 31(3), 559–583.
- Converse, P. E. (1962). Information Flow and the Stability of Partisan Attitudes. *The Public Opinion Quarterly*, 26(4), 578–599.
- Converse, P. E. (1964). The Nature of Belief Systems in Mass Publics. In D. E. Apter, *Ideology and discontent*. Free Press of Glencoe.
- Converse, P. E. (1974). Nonattitudes and American Public Opinion: Comment: The Status of Nonattitudes. *The American Political Science Review*, 68(2), 650–660.
- Converse, P. E. (2000). Assessing the Capacity of Mass Electorates. *Annual Review of Political Science*, 3(1), 331–353.
- Converse, P. E. (2006a). Democratic theory and electoral reality. *Critical Review*, 18(1–3), 297–329.
- Converse, P. E. (2006b). The Nature of Belief Systems in Mass Publics (1964). *Critical Review*, 18(1–3), 1–74.
- Converse, P. E., & Pierce, R. (1979). Representative Roles and Legislative Behavior in France. *Legislative Studies Quarterly*, 4(4), 525–562.
- Cox, G. W., & McCubbins, M. D. (1993). *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkely, Calif.: University of California Press.

- Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press.
- Dalton, R. J. (1985). Political Parties and Political Representation: Party Supporters and Party Elites in Nine Nations. *Comparative Political Studies*, 18(3), 267–299.
- Dalton, R. J., Farrell, D. M., & McAllister, I. (2011). The Dynamics of Political Representation. In R. Martin, B. Denters, & K. Aarts, *How Democracy Works: Political Representation and Policy Congruence in Modern Societies* (pp. 21–38). Amsterdam University Press.
- Disch, L. (2011). Toward a Mobilization Conception of Democratic Representation. *American Political Science Review*, 105(1), 100–114.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Harper.
- Druckman, J. N. (2001). The Implications of Framing Effects for Citizen Competence. *Political Behavior*, 23(3), 225–256.
- Druckman, J. N. (2004). Political Preference Formation: Competition, Deliberation, and the (Ir)relevance of Framing Effects. *American Political Science Review*, 98(4),
- Druckman, J. N., & Lupia, A. (2000). Preference Formation. *Annual Review of Political Science*, 3(1), 1–24.
- Duch, R. M., Palmer, H. D., & Anderson, C. J. (2000). Heterogeneity in Perceptions of National Economic Conditions. *American Journal of Political Science*, 44(4), 635–652.
- Duch, R. M., & Stevenson, R. T. (2008). *The Economic Vote: How Political and Economic Institutions Condition Election Results*. Cambridge University Press.
- Dunn, J. (1999). Situating Democratic Political Accountability. In A. Przeworski, S. C. Stokes, & B. Manin, *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press.
- Erikson, R. S. (1971). The Electoral Impact of Congressional Roll Call Voting. *The American Political Science Review*, 65(4), 1018–1032.
- Erikson, R. S. (1978). Constituency Opinion and Congressional Behavior: A Reexamination of the Miller-Stokes Representation Data. *American Journal of Political Science*, 22(3), 511–535.
- Erikson, R. S. (1979). The SRC Panel Data and Mass Political Attitudes. *British Journal of Political Science*, 9(1), 89–114.
- Erikson, R. S. (1981). Measuring Constituency Opinion: The 1978 U. S. Congressional Election Survey. *Legislative Studies Quarterly*, 6(2), 235–245.
- Erikson, R. S. (1989). Economic Conditions and The Presidential Vote. *The American Political Science Review*, 83(2), 567–573.
- Erikson, R. S. (1990a). Economic Conditions and the Congressional Vote: A Review of the Macrolevel Evidence. *American Journal of Political Science*, 34(2), 373–399.

- Erikson, R. S. (1990b). Roll Calls, Reputations, and Representation in the U. S. Senate. *Legislative Studies Quarterly*, 15(4), 623–642.
- Erikson, R. S., Mackuen, M., & Stimson, J. A. (2000). Bankers or peasants revisited: economic expectations and presidential approval. *Electoral Studies*, 19(2), 295–312.
- Erikson, R. S., MacKuen, M., & Stimson, J. A. (2002). *The Macro Polity*. Cambridge University Press.
- Erikson, R. S., & Wright, G. C. (1980). Policy Representation of Constituency Interests. *Political Behavior*, 2(1), 91–106.
- Eulau, H. (1987). The Congruence Model Revisited. *Legislative Studies Quarterly*, 12(2), 171–214.
- Eulau, H., & Karps, P. D. (1977). The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness. *Legislative Studies Quarterly*, 2(3), 233–254.
- Eulau, H., Wahlke, J. C., Buchanan, W., & Ferguson, L. C. (1959). The Role of the Representative: Some Empirical Observations on the Theory of Edmund Burke. *The American Political Science Review*, 53(3), 742–756.
- Evans, G., & Andersen, R. (2006). The Political Conditioning of Economic Perceptions. *Journal of Politics*, 68(1), 194–207.
- Fearon, J. (1999). Electoral accountability and the control of politicians: selecting good types versus sanctioning poor performance. In A. Przeworski, S. C. Stokes, & B. Manin, *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge University Press.
- Ferejohn, J. (1986). Incumbent Performance and Electoral Control. *Public Choice*, 50(1/3), 5–25.
- Ferejohn, J. (1999). Accountability and authority: toward a theory of political accountability. In A. Przeworski, S. C. Stokes, & B. Manin, *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge University Press.
- Ferejohn, J. A., & Fiorina, M. P. (1975). Purposive Models of Legislative Behavior. *The American Economic Review*, 65(2), 407–414.
- Ferejohn, J., & Rosenbluth, F. (2009). Electoral representation and the aristocratic thesis. In I. Shapiro, S. C. Stokes, E. J. Wood, & A. S. Kirshner, *Political Representation*. Cambridge University Press.
- Fiorina, M. P. (1973). Electoral Margins, Constituency Influence, and Policy Moderation: a Critical Assessment. *American Politics Quarterly*, 1(4), 479–498.
- Fiorina, M. P. (1975). Constituency Influence: A Generalized Model and Its Implications for Statistical Studies of Roll-Call Behavior. *Political Methodology*, 2(3), 249–266.
- Fiorina, M. P. (1977). The Case of the Vanishing Marginals: The Bureaucracy Did It. *The American Political Science Review*, 71(1), 177–181.

- Fiorina, M. P. (1978). Economic Retrospective Voting in American National Elections: A Micro-Analysis. *American Journal of Political Science*, 22(2), 426–443.
- Fiorina, M. P. (1980). The Decline of Collective Responsibility in American Politics. *Daedalus*, 109(3), 25–45.
- Fiorina, M. P. (1981). *Retrospective Voting in American National Elections*. Yale University Press.
- Fox, J., & Shotts, K. W. (2009). Delegates or Trustees? A Theory of Political Accountability. *The Journal of Politics*, 71(4), 1225–1237.
- Gerber, E. R., & Jackson, J. E. (1993). Endogenous Preferences and the Study of Institutions. *The American Political Science Review*, 87(3), 639–656.
- Griffin, J. D. (2006). Electoral Competition and Democratic Responsiveness: A Defense of the Marginality Hypothesis. *The Journal of Politics*, 68(4), 911–921.
- Harrington, J. E. (1993). Economic Policy, Economic Performance, and Elections. *The American Economic Review*, 83(1), 27–42.
- Healy, A., & Lenz, G. S. (2014). Substituting the End for the Whole: Why Voters Respond Primarily to the Election-Year Economy. *American Journal of Political Science*, 58(1), 31–47.
- Healy, A., & Malhotra, N. (2009). Myopic Voters and Natural Disaster Policy. *American Political Science Review*, 103(3), 387–406.
- Healy, A., & Malhotra, N. (2010). Random Events, Economic Losses, and Retrospective Voting: Implications for Democratic Competence. *Quarterly Journal of Political Science*, 5(2), 193–208.
- Healy, A., & Malhotra, N. (2013). Retrospective Voting Reconsidered. *Annual Review of Political Science*, 16(1), 285–306.
- Healy, A., Malhotra, N., & Mo, C. H. (2010). Irrelevant events affect voters' evaluations of government performance. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 107(29), 12804–12809.
- Huber, J. D., & Powell, G. B. (1994). Congruence Between Citizens and Policymakers in Two Visions of Liberal Democracy. *World Politics*, 46(3), 291–326.
- Jackson, J. E., & King, D. C. (1989). Public Goods, Private Interests, and Representation. *The American Political Science Review*, 83(4), 1143–1164.
- Jacobs, L. R. (1992). The Recoil Effect: Public Opinion and Policymaking in the U.S. and Britain. *Comparative Politics*, 24(2), 199–217.
- Jacobs, L. R., Lawrence, E. D., Shapiro, R. Y., & Smith, S. S. (1998). Congressional Leadership of Public Opinion. *Political Science Quarterly*, 113(1), 21–41.
- Jacobs, L. R., & Shapiro, R. Y. (1994). Studying Substantive Democracy. *PS: Political Science and Politics*, 27(1), 9–17.

- Jewell, M. E. (1983). Legislator-Constituency Relations and the Representative Process. *Legislative Studies Quarterly*, 8(3), 303–337.
- Kang, S.-G., & Powell, G. B. (2010). Representation and Policy Responsiveness: The Median Voter, Election Rules, and Redistributive Welfare Spending. *The Journal of Politics*, 72(4), 1014–1028.
- Keech, W. R. (1995). *Economic Politics: The Costs of Democracy by William R. Keech*. Cambridge University Press.
- Key, Jr., V. O. (1966). *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting 1936-1960*. Harvard University Press.
- Kiewiet, D. R., & Rivers, D. (1984). A Retrospective on Retrospective Voting. *Political Behavior*, 6(4), 369–393.
- Kinder, D. R., & Kiewiet, D. R. (1981). Sociotropic Politics: The American Case. *British Journal of Political Science*, 11(2), 129–161.
- Kramer, G. H. (1971). Short-Term Fluctuations in U.S. Voting Behavior, 1896-1964. *The American Political Science Review*, 65(1), 131–143.
- Kramer, G. H. (1983). The Ecological Fallacy Revisited: Aggregate- versus Individual-level Findings on Economics and Elections, and Sociotropic Voting. *The American Political Science Review*, 77(1), 92–111.
- Kuklinski, J. H. (1977). District Competitiveness and Legislative Roll-Call Behavior: A Reassessment of the Marginality Hypothesis. *American Journal of Political Science*, 21(3), 627–638.
- Kuklinski, J. H. (1978). Representativeness and Elections: A Policy Analysis. *The American Political Science Review*, 72(1), 165–177.
- Kuklinski, J. H. (1979). Representative-Constituency Linkages: A Review Article. *Legislative Studies Quarterly*, 4(1), 121–140.
- Kuklinski, J. H., & Elling, R. C. (1977). Representational Role, Constituency Opinion, and Legislative Roll-Call Behavior. *American Journal of Political Science*, 21(1), 135–147.
- Kuklinski, J. H., & Hurley, N. L. (1994). On Hearing and Interpreting Political Messages: A Cautionary Tale of Citizen Cue-Taking. *The Journal of Politics*, 56(3), 729–751.
- Kuklinski, J. H., & Quirk, P. J. (2000). Reconsidering the Rational Public: Cognition, Heuristics and Mass Opinion. In A. Lupia, M. D. McCubbins, & S. Popkin, *Elements of Reason: Cognition, Choice, and the Bounds of Rationality*. Cambridge University Press.
- Kuklinski, J. H., Quirk, P. J., Jerit, J., & Rich, R. F. (2001). The Political Environment and Citizen Competence. *American Journal of Political Science*, 45(2), 410–424.

- Kuklinski, J. H., Quirk, P. J., Jerit, J., Schwieder, D., & Rich, R. F. (2000). Misinformation and the Currency of Democratic Citizenship. *The Journal of Politics*, 62(3), 790–816.
- Kuklinski, J. H., & Segura, G. M. (1995). Endogeneity, Exogeneity, Time, and Space in Political Representation: A Review Article. *Legislative Studies Quarterly*, 20(1), 3–21.
- Kuklinski, J. H., & West, D. M. (1981). Economic Expectations and Voting Behavior in United States House and Senate Elections. *The American Political Science Review*, 75(2), 436–447.
- Lau, R. R., & Redlawsk, D. P. (2001). Advantages and Disadvantages of Cognitive Heuristics in Political Decision Making. *American Journal of Political Science*, 45(4), 951–971.
- Lewis-Beck, M. S. (1986). Comparative Economic Voting: Britain, France, Germany, Italy. *American Journal of Political Science*, 30(2), 315–346.
- Lewis-Beck, M. S., Nadeau, R., & Elias, A. (2008). Economics, Party, and the Vote: Causality Issues and Panel Data. *American Journal of Political Science*, 52(1), 84–95.
- Lewis-Beck, M. S., & Stegmaier, M. (2000). Economic Determinants of Electoral Outcomes. *Annual Review of Political Science*, 3(1), 183–219.
- Lodge, M., Steenbergen, M. R., & Brau, S. (1995). The Responsive Voter: Campaign Information and the Dynamics of Candidate Evaluation. *The American Political Science Review*, 89(2), 309–326.
- Lodge, M., & Taber, C. S. (2000). Three Steps toward a Theory of Motivated Political Reasoning. In A. Lupia, M. D. McCubbins, & S. Popkin, *Elements of Reason: Cognition, Choice, and the Bounds of Rationality*. Cambridge University Press.
- Lupia, A. (1994). Shortcuts Versus Encyclopedias: Information and Voting Behavior in California Insurance Reform Elections. *The American Political Science Review*, 88(1), 63–76.
- Lupia, A., & McCubbins, M. D. (1994). Learning from Oversight: Fire Alarms and Police Patrols Reconstructed. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 10(1), 96–125.
- Lupia, A., & McCubbins, M. D. (1998). *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know?* Cambridge University Press.
- MacKuen, M., Erikson, R. S., & Stimson, J. A. (1992). Peasants or Bankers? The American Electorate and the U.S. Economy. *The American Political Science Review*, 86(3), 597–611.
- MacRae, D. (1952). The Relation Between Roll Call Votes and Constituencies in the Massachusetts House of Representatives. *The American Political Science Review*, 46(4), 1046–1055.

- Manin, B. (1997). *The Principles of Representative Government*. Cambridge University Press.
- Manin, B., Przeworski, A., & Stokes, S. C. (1999). Introduction. In A. Przeworski, S. C. Stokes, & B. Manin, *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge University Press.
- Mankiw, N. G. (1990). A Quick Refresher Course in Macroeconomics. *Journal of Economic Literature*, 28(4), 1645–1660.
- Mansbridge, J. (2003). Rethinking Representation. *American Political Science Review*, 97(4), 515–528.
- Mansbridge, J. (2009). A “Selection Model” of Political Representation*. *Journal of Political Philosophy*, 17(4), 369–398.
- Mayhew, D. R. (1974a). *Congress: The Electoral Connection*. Yale University Press.
- Mayhew, D. R. (1974b). Congressional Elections: The Case of the Vanishing Marginals. *Polity*, 6(3), 295–317.
- McCrone, D. J., & Kuklinski, J. H. (1979). The Delegate Theory of Representation. *American Journal of Political Science*, 23(2), 278–300.
- Miller, W. E., & Stokes, D. E. (1963). Constituency Influence in Congress. *The American Political Science Review*, 57(1), 45–56.
- Muller, E. N. (1970). The Representation of Citizens by Political Authorities: Consequences for Regime Support. *The American Political Science Review*, 64(4), 1149–1166.
- Nordhaus, W. D. (1975). The Political Business Cycle. *The Review of Economic Studies*, 42(2), 169–190.
- Page, B. I. (1994). Democratic Responsiveness? Untangling the Links between Public Opinion and Policy. *PS: Political Science and Politics*, 27(1), 25–29.
- Page, B. I., & Shapiro, R. Y. (1983). Effects of Public Opinion on Policy. *The American Political Science Review*, 77(1), 175–190.
- Page, B. I., & Shapiro, R. Y. (1992). *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans’ Policy Preferences*. University of Chicago Press.
- Page, B. I., Shapiro, R. Y., Gronke, P. W., & Rosenberg, R. M. (1984). Constituency, Party, and Representation in Congress. *The Public Opinion Quarterly*, 48(4), 741–756.
- Persson, T., & Tabellini, G. E. (2002). *Political Economics: Explaining Economic Policy*. MIT Press.
- Pettit, P. (2009). Varieties of public representation. In I. Shapiro, *Political Representation*. Cambridge University Press.
- Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation*. University of California Press.

- Pitkin, H. F. (2004). Representation and Democracy: Uneasy Alliance. *Scandinavian Political Studies*, 27, 335–342.
- Plotke, D. (1997). Representation is Democracy. *Constellations*, 4(1), 19–34.
- Popkin, S. (1994). *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns*. University of Chicago Press.
- Popkin, S., Gorman, J. W., Phillips, C., & Smith, J. A. (1976). Comment: What Have You Done for Me Lately? Toward An Investment Theory of Voting. *The American Political Science Review*, 70(3), 779–805.
- Powell, G. B. (1989). Constitutional Design and Citizen Electoral Control. *Journal of Theoretical Politics*, 1(2), 107–130.
- Powell, G. B. (2000). *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*. Yale University Press.
- Powell, G. B. (2004a). Political Representation in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 7(1), 273–296.
- Powell, G. B. (2004b). The Chain of Responsiveness. *Journal of Democracy*, 15(4), 91–
- Powell, G. B. (2009). The Ideological Congruence Controversy: The Impact of Alternative Measures, Data, and Time Periods on the Effects of Election Rules. *Comparative Political Studies*, 42(12), 1475–1497.
- Powell, G. B., & Vanberg, G. S. (2000). Election Laws, Disproportionality and Median Correspondence: Implications for Two Visions of Democracy. *British Journal of Political Science*, 30(3), 383–411.
- Powell, G. B., & Whitten, G. D. (1993). A Cross-National Analysis of Economic Voting: Taking Account of the Political Context. *American Journal of Political*
- Prewitt, K. (1970). Political Ambitions, Volunteerism, and Electoral Accountability. *The American Political Science Review*, 64(1), 5–17.
- Prewitt, K., & Eulau, H. (1969). Political Matrix and Political Representation: Prolegomenon to a New Departure From an Old Problem. *The American Political Science Review*, 63(2), 427–441.
- Prewitt, K., & Eulau, H. (1971). Social Bias in Leadership Selection, Political Recruitment, and Electoral Context. *The Journal of Politics*, 33(2), 293–315.
- Przeworski, A. (1999). Minimalist conception of democracy: a defense. In I. Shapiro & Hacker-Cordón, *Democracy's Values*. Cambridge University Press.
- Przeworski, A. (2010). *Democracy and the Limits of Self-Government*. Cambridge University Press.
- Rogoff, K. (1990). Equilibrium Political Budget Cycles. *American Economic Review*, 80(1), 21–36.
- Rogoff, K., & Sibert, A. (1988). Elections and Macroeconomic Policy Cycles. *The Review of Economic Studies*, 55(1), 1–16.

- Rogowski, R. (1981). Representation in Political Theory and in Law. *Ethics*, 91(3), 395–430.
- Saward, M. (2010). *The Representative Claim*. OUP Oxford.
- Schumpeter, J. A. (2008). *Capitalism, Socialism, and Democracy: Third Edition*. HarperCollins.
- Shapiro, I. (2002). Problems, Methods, and Theories in the Study of Politics, or What's Wrong with Political Science and What to Do about It. *Political Theory*, 30(4), 596–619.
- Simon, H. A. (1955). A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 99–118.
- Simon, H. A. (1985). Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science. *The American Political Science Review*, 79(2), 293–304.
- Sniderman, P. M. (2000). Taking Sides: A Fixed Choice Theory of Political Reasoning. In A. Lupia, M. D. McCubbins, & S. Popkin, *Elements of Reason: Cognition, Choice, and the Bounds of Rationality*. Cambridge University Press.
- Sniderman, P. M., Brody, R. A., & Tetlock, P. E. (1993). *Reasoning and Choice: Explorations in Political Psychology*. Cambridge University Press.
- Stimson, J. A. (1999). Party government and responsiveness. In A. Przeworski, S. C. Stokes, & B. Manin, *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge University Press.
- Stimson, J. A. (2004). *Tides of Consent*. Cambridge University Press.
- Stimson, J. A., MacKuen, M., & Erikson, R. S. (1994). Opinion and Policy: A Global View. *PS: Political Science and Politics*, 27(1), 29–35.
- Stimson, J. A., MacKuen, M., & Erikson, R. S. (1995). Dynamic Representation. *The American Political Science Review*, 89(3), 543–565.
- Stokes, D. E. (1963). Spatial Models of Party Competition. *The American Political Science Review*, 57(2), 368–377.
- Stokes, D. E., & Miller, W. E. (1962). Party Government and the Saliency of Congress. *The Public Opinion Quarterly*, 26(4), 531–546.
- Stone, W. J. (1979). Measuring Constituency-Representative Linkages: Problems and Prospects. *Legislative Studies Quarterly*, 4(4), 623–639.
- Strøm, K. (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 37(3), 261–289.
- Taber, C. S., & Lodge, M. (2006). Motivated Skepticism in the Evaluation of Political Beliefs. *American Journal of Political Science*, 50(3), 755–769.
- Thomassen, J. (1991). Empirical Research into Political Representation. A Critical Reappraisal. In H.-D. Klingemann, R. Stöss, & B. Weßels (Eds.), *Politische Klasse und politische Institutionen: Probleme und Perspektiven der*

Elitenforschung. Dietrich Herzog zum 60. Geburtstag (pp. 259–274).
Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Thomassen, J. (1994). Empirical Research into Political Representation: Failing Democracy or Failing Models. In M. K. Jennings & T. E. Mann, *Elections at Home and Abroad: Essays in Honor of Warren E. Miller*. University of Michigan Press.
- Truman, H. S. (1952). Longhand Note of President Harry S. Truman, September 9, 1952. Retrieved from <https://www.trumanlibrary.org/>
- Tufte, E. R. (1975). Determinants of the Outcomes of Midterm Congressional Elections. *American Political Science Review*, 69(3), 812–826.
- Tufte, E. R. (1978). *Political Control of the Economy*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Urbinati, N. (2006). *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. University of Chicago Press.
- Wahlke, J. C. (1971). Policy Demands and System Support: The Role of the Represented. *British Journal of Political Science*, 1(3), 271–290.
- Weissberg, R. (1978). Collective vs. Dyadic Representation in Congress. *The American Political Science Review*, 72(2), 535–547.
- Weissberg, R. (1979). Assessing Legislator-Constituency Policy Agreement. *Legislative Studies Quarterly*, 4(4), 605–622.
- Wittman, D. (1989). Why Democracies Produce Efficient Results. *Journal of Political Economy*, 97(6), 1395–1424.
- Young, I. M. (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press.
- Zaller, J. (1992). *The Nature and Origins of Mass Opinion*. Cambridge England ; New York, NY, USA: Cambridge University Press.
- Zaller, J. (2003). Coming to Grips with V. O. Key's Concept of Latent Opinion. In M. MacKuen & G. Rabinowitz, *Electoral Democracy*. University of Michigan Press.
- Zaller, J., & Feldman, S. (1992). A Simple Theory of the Survey Response: Answering Questions versus Revealing Preferences. *American Journal of Political Science*, 36(3), 579–616.